

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo



TESIS DOCTORAL

**El debate sobre la calidad de la educación en la reforma
constitucional mexicana de 2013**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Roberto Arnulfo Hinojosa Santos

Director

Julio V. González García

Madrid, 2017

© Roberto Arnulfo Hinojosa Santos, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**El debate sobre la calidad de la
educación en la reforma constitucional
mexicana de 2013.**

Tesis Doctoral

Roberto Arnulfo Hinojosa Santos

Director:

Dr. Julio V. González García

Co-director

Dr. Gabriel Cavazos Villanueva

Madrid, 2015

ÍNDICE

Resumen	8
Abstract	13
Introducción	18
CAPÍTULO UNO EDUCACIÓN: UN DERECHO FUNDAMENTAL	26
I. Los derechos humanos	26
II. La educación como un derecho humano	28
<i>II.1 Marco conceptual</i>	28
<i>II.2 Marco jurídico de la educación como derecho humano</i>	33
a) <i>De acuerdo a la ONU</i>	33
b) <i>De acuerdo a la OEA</i>	36
c) <i>Otros instrumentos normativos internacionales</i>	38
<i>II.3 Criterios jurisprudenciales sobre el derecho a la educación en los sistemas interamericanos</i>	41
a) <i>Casos en los que se adoptaron medidas de reparación concernientes a Educación.</i>	45
<i>II.4 Criterios jurisprudenciales sobre el derecho a la educación en México</i>	46
<i>II.5 Derecho a la educación como derecho humano transversal</i>	47
III. Derecho a una educación de calidad	47
<i>III.1 Definición de calidad aplicado a la educación</i>	52
<i>III. 2 Elementos de una educación de calidad</i>	55
<i>II. 3 Acciones para elevar la calidad en la educación</i>	58
IV. Calidad docente como factor de la calidad educativa	59
<i>IV.1 Acciones para elevar la calidad docente</i>	62
<i>IV.2 Formación docente</i>	64
V. Evaluación docente como medida para garantizar la calidad docente y la	

educativa	66
V.1 Evaluación docente en México y América Latina	70

CAPÍTULO DOS HISTORIA DE LA EDUCACIÓN Y SU

LEGISLACIÓN EN MÉXICO73

I.	Historia de la educación en México	73
	<i>I.1 Un nuevo México: época independiente (1810-1821)</i>	74
	<i>I.2 Organización de la República Mexicana (1822-1875)</i>	74
	<i>I.3 Porfiriato (1876-1910)</i>	75
	<i>I.4 La constitución del México revolucionario (1917-1943)</i>	76
	<i>I.5 SEP (1921-1924)</i>	77
	<i>I.6 Educación socialista: nueva visión, primer gran cambio (1924-1941)</i>	78
	<i>I.7 Continuidad socialista con otro enfoque: Bassols</i>	80
	<i>I.8 Evolución del país: agricultura-industria y unidad nacional (1941-1968)</i>	81
	<i>I.9 México Moderno: Inclusión de la Democracia (1968-1990)</i>	84
	<i>I. 10 Incorporación y competitividad con otros países: Educación de</i>	
	<i>Calidad (1990-2012)</i>	86
	<i>I.11 SNTE</i>	89
II.	Artículo 3 constitucional	90
	<i>II.1 Constitución Mexicana</i>	90
III.	Revisión constitucional del derecho a la educación	92
	<i>III.1 Antecedentes</i>	92
	<i>III.2 Constitución de 1917</i>	95
	<i>a) Proyecto de la Constitución de 1917</i>	96
	<i>b) Conformación del Órgano Constituyente e integrantes del constituyente</i>	97
	<i>c) Dictamen del Artículo 3 constitucional. Comisión Educación. Discusión</i>	99
	<i>d) Proyecto sobre educación</i>	99
	<i>e) Diario de debates</i>	101
	<i>f) Laicidad en función de la libertad de enseñanza</i>	103
	<i>g) Aprobación Artículo 3</i>	107

IV.	Reformas constitucionales	109
	<i>IV.1 Primera reforma al Artículo 3 Constitucional (1934)</i>	110
	<i>IV.2 Segunda reforma constitucional (1946)</i>	117
	<i>IV.3 Tercera reforma constitucional Artículo 3 (1980)</i>	121
	<i>IV.4 Cuarta reforma constitucional al Artículo 3 (1992)</i>	125
	<i>IV.5 Quinta reforma constitucional Artículo 3 (1993)</i>	130
	<i>IV.6 Sexta reforma constitucional Artículo 3 (2002)</i>	134
	<i>IV.7 Séptima reforma constitucional Artículo 3 (2011)</i>	136
	<i>IV.8 Octava reforma constitucional Artículo 3 (2012)</i>	138
	CAPÍTULO TRES SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO	140
I.	Distribución de competencias administrativas en Materia educativa establecidas en la Ley General de Educación	140
II.	Competencias y obligaciones del sistema educativo mexicano para asegurar la calidad de la educación establecidas en la LGE	144
	<i>II.1 Elaboración de planes y programas de estudios</i>	136
	<i>II.2 Calendarización del ciclo escolar</i>	145
	<i>II.3 Libros de texto</i>	146
	<i>II.4 Lineamientos generales</i>	147
	<i>II.5 Formación, actualización y capacitación del docente</i>	147
	<i>II.6 Planeación y programación</i>	148
	<i>II.7 Salario digno</i>	149
III.	Financiación de la educación de acuerdo a la LGE	151
	<i>III.1 Financiación</i>	151
	<i>III.2 Distribución del presupuesto educativo</i>	155
IV.	Indicadores de calidad de la educación en México	158
	<i>IV.1 Evaluación del sistema educativo mexicano</i>	159
	<i>IV.2 Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA)</i>	162
	<i>a)Análisis de resultados de México en PISA 2012</i>	163
	a.1) Resultados en Matemáticas	165
	a.2) Resultados en Ciencias	167
	a.3) Resultados en Lectura	168

IV.3 Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE)	171
IV.4 Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)	173
a) Resultados Enlace 2013	174
IV.5 PLANEA en la reforma educativa	178
V. Reformas educativas no constitucionales	181
V.1 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	181
V.2 Compromiso social por la calidad de la educación	192
V.3 Alianza por la Calidad de la Educación	196

CAPÍTULO CUATRO REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2013:

MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 3.....	201
I. Proceso legislativo Reforma constitucional	201
I.1 Antecedentes. Pacto por México. Diciembre 2012	201
a) Pacto por México, un documento rector para lograr reformas estructurales	202
I.2 Presentación de la Iniciativa de Reforma Constitucional	206
I.3 Dictaminación de Comisiones. Cámara de Diputados	208
I.4 Pleno Cámara de Diputados	210
I.5 Posición inicial del SNTE	212
I.6 Comisiones y pleno de la Cámara de Senadores	213
I.7 Aprobación de la reforma	216
I.8 Aprobación en los estados	217
I.9 Resistencia SNTE, CNTE y aprehensión de Elba Esther Gordillo	219
II. Constitucional Artículo 3	222
III. Leyes Secundarias	229
III.1 Ley General de Educación y la Ley del instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	229
a)Aprobación en el Senado	234
III.2 Ley General del SPD	235
a)Aprobación en el Senado	243

III.3 Poder Ejecutivo. Promulgación de las tres Leyes secundarias	246
a)Manifestaciones de la comunidad magisterial	247
IV. Servicio Profesional Docente	248
IV.1 Objeto, definición y competencias	249
IV.2 Ingreso educación básica y media superior	250
IV.3 Promoción en educación básica y media superior	251
IV.4 Reconocimiento en el servicio	252
IV.5 Permanencia en el servicio	252
IV.6 Perfiles, parámetros e indicadores	253
IV.7 Formación continua, actualización y desarrollo profesional	253
IV.8 Otras condiciones	253
IV.9 Derechos, obligaciones y sanciones	254
IV.10 Transitorios	255
V. Sistema Nacional de Evaluación Educativa y Autonomía del INEE	256
VI. Reforma no constitucional. Ley General de Educación	259
VII. Políticas y programas federales	261
VII.1 Autonomía de gestión	261
VII.2 Computadoras portátiles. Programa Micompu.mx	264
VII.3 Escuelas de tiempo completo	265
VIII. Información de gestión educativa	266

CAPÍTULO CINCO ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REFORMA

CONSTITUCIONAL EN MATERIA EDUCATIVA DEL 2013..... 269

I. Educación de calidad	270
II. Servicio profesional docente	275
III. Sistema Nacional de Evaluación Educativa	280
IV. Análisis del proceso de implementación de la Ley General del Servicio Profesional Docente	283
IV.1 Ingreso	283
IV.2 Promoción	287
IV.3 Permanencia y reconocimiento	290
V. Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	293

VI.	Apuntes para el fortalecimiento de la reforma constitucional en materia educativa y la Ley General del Servicio Profesional Docente	297
	<i>VI.1 Educación de calidad</i>	297
	<i>VI.2 Servicio profesional docente</i>	299
	<i>VI.3 Sistema Nacional de Evaluación Educativa</i>	302
	<i>VI.4 Ley General del Servicio Profesional Docente</i>	302
	<i>a) Formación inicial</i>	303
	<i>b) Perfil psicológico del docente</i>	305
	<i>c) Precisiones a la LGSPD</i>	306
	Conclusiones.....	308
	Bibliografía.....	326

RESUMEN

Los derechos humanos son aquellos inherentes a la condición humana, y otorgan libertad, reconocen la dignidad y garantizan la integridad de los individuos. La educación esta reconocida como un derecho humano y este reconocimiento esta sustentado desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos DUDH, así como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre DADDH de ese mismo año.

A partir del año de 1990, se consensó a nivel internacional que el derecho humano a la educación ya no se limita a que los Estados garanticen el acceso, en términos de gratuidad y obligatoriedad, sino que la educación pública otorgada sea de calidad para todas las personas. Esta postura se impulsó desde la Unesco, a través de la declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (EPT) y el Marco de Acción de Dakar, celebrado en el año 2000. En México esta nueva visión se incorporó a partir del año 2008 en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación.

Esta postura dirigió una nueva tradición de investigación, análisis y diálogo sobre la importancia de cada uno de los factores que inciden de manera directa en el cumplimiento de esta demanda, y se concluyó, a partir de diversos estudios y posicionamientos, que el “núcleo esencial del desafío” es el docente ya que el sistema educativo se sustenta en el recurso humano. Esta es la base conceptual que sustenta el objeto de estudio de esta investigación, la reforma constitucional en materia educativa promulgada en 2013.

La problemática educativa en México, se refleja en los bajos índices de calidad, de acuerdo a los estudios nacionales e internacionales en la materia, poniendo en el centro del debate al docente como el responsable del bajo nivel de desempeño de los alumnos. Estos resultados se obtienen de la prueba PISA, realizada por Organización de Cooperación de Desarrollo Económico, OCDE, los cuales establecen que más del 50 por ciento de los alumnos evaluados no cuentan con las “habilidades, la pericia y las aptitudes [...] para analizar y resolver problemas, para manejar información y para enfrentar situaciones que se les presentarán en la vida adulta y que requerirán de tales habilidades”.

En base a estos datos recientes, el presidente Enrique Peña Nieto estableció en su primer discurso presidencial la urgencia de una serie de reformas estructurales que modificaran el sistema social, económico y de competitividad, entre las que destacó una reforma al Artículo 3, sustentado en la premisa de que “[u]na nación basa su desarrollo en la educación”.

Una vez alcanzado el consenso político a través del Pacto por México, el 10 de diciembre del 2012 presenta iniciativa de reforma constitucional en materia educativa destacando la creación del Servicio Profesional Docente (SPD); la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano autónomo y la creación del sistema educativo nacional, con el objetivo principal de asegurar la idoneidad de los conocimientos de los docentes a través de concursos de oposición y evaluaciones obligatorias.

En la exposición de motivos, el ejecutivo deja en claro la necesidad de este cambio estructural, al manifestar que, una vez que se ha cumplido el objetivo de cobertura educativa en los niños y jóvenes menores de 15 años, el reto actual es impartir una educación que responda a las demandas de nuestro

tiempo, una educación de calidad para impulsar el desarrollo social, político y económico. La iniciativa en la demanda de la sociedad mexicana y pone en el lugar central del cambio normativo y de paradigma al sector magisterial, con la propuesta de la creación del SPD, asegurándose de no amenazar la garantía o estabilidad de los derechos adquiridos por los docentes.

A pesar de la inconformidad y los actos violentos de resistencia por parte de la corriente sindical de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación CNTE, el 26 de Febrero del 2013 fue promulgada la reforma constitucional. Para su correcta implementación, era necesario la instrumentación y aprobación de las leyes secundarias de dichas reformas por lo que el 13 de agosto del 2013, el presidente Peña Nieto envió al Congreso de la Unión, por medio de la SEP, las tres iniciativas de normativa secundaria: el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; el Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD); y el Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

La reforma educativa del 2013 y la expedición de sus leyes secundarias, fue de gran relevancia a nivel nacional, debido a que el tema que atendía era de particular interés social y político en México. La modificación más trascendental, quizá no en términos jurídicos, pero sí a nivel social, político y educativo, fue la incorporación al texto constitucional de la palabra *calidad* como una condición de la educación que ofrece el Estado; así como la creación del Servicio Profesional Docente SPD, aspecto que representa la mayor aportación de la reforma, debido al establecimiento del mecanismo obligatorio de concurso de oposición para el ingreso, la promoción y la permanencia de los docentes en el servicio público, bajo el supuesto de que a través de la

evaluación se garantiza la selección y contratación del personal docente más calificado.

Una vez realizado el análisis histórico, teórico y jurídico de la reforma, sus antecedentes y contexto, podemos concluir que el derecho humano a una educación de calidad, puede ser una vía de desarrollo humano y social que fortalecería el sistema democrático y la sostenibilidad del país, pero que esto no se logra garantizar en los textos adicionados a la constitución.

La reforma asume que al elevar el perfil del docente se generará un impacto positivo en el desempeño y logro escolar de los alumnos de educación básica, pero no garantiza que el conjunto de actores y factores que comprenden el sistema educativo nacional se modificarán en ese mismo sentido. Incluso la validez de su objetivo de elevar la calidad docente es cuestionable debido a que no se considera como parte de la reforma la formación docente como factor primordial de la calidad, por lo que los perfiles, parámetros e indicadores no responden a los estándares de los egresados candidatos a ocupar una plaza pública de docentes.

Se debe considerar también, que la calidad del docente no solo depende de una reforma legal, sino de un cambio de cultura en donde los docentes asuman el compromiso, la disponibilidad y el profesionalismo en el ejercicio de su vocación, y que su desempeño esta condicionado al otorgamiento, por parte de la autoridad, de óptimas condiciones laborales, una remuneración justa y un programa de desarrollo profesional de calidad.

Si bien es cierto que la reforma constitucional a través de su ley secundaria, la LGSPD, incorpora nuevos mecanismos de ingreso, promoción y permanencia y tiene como único propósito la garantía de la suficiencia en el desempeño del docente, ésta pareciera ser en el fondo una modificación

laboral para el sector magisterial y una transformación política que busca eliminar la intervención sindicalista y modifica la relación entre los estados y la federación al asumir, esta última, mayor competencia en las relaciones laborales de los docentes.

Como mayor desventaja debemos señalar que, la comprobada falta de participación de los docentes en la discusión y elaboración de la reforma constitucional, representa un posible factor de fracaso de la propia reforma, debido a que se percibe por muchos docentes como una imposición.

La reforma constitucional de 2013 sin duda amplió el alcance y espíritu del artículo 3 y tiene en la práctica un matiz laboral muy significativo. A pesar de ello, y de los múltiples amparos promovidos por los docentes del Estado, fue ratificada y refrendada por la máxima autoridad jurisdiccional en el país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual emitió el 25 de septiembre de 2015, diez resoluciones que acreditan y sustentan su constitucionalidad en beneficio del interés general y del interés superior de la niñez.

ABSTRACT

Human rights are those inherent in the human condition, and grant freedom, recognize the dignity and ensure the integrity of individuals. Education is recognized as a human right and this recognition is sustained since 1948 in the Universal Declaration of Human Rights as well as in the American Declaration of the Rights and Duties of Man of that year.

Starting in 1990, was international consensus that the human right to education is no longer limited to states to ensure access in terms of free and compulsory, but public education given is of quality for all people. This position was promoted from the Unesco, through the declaration of the World Conference on Education for All and the Dakar Framework for Action, held in 2000. In this new vision Mexico joined since 2008 in the framework of the Alianza por la Calidad de la Educación.

This stance led a new tradition of research, analysis and dialogue on the importance of one of each of the factors that have a direct impact on the status of this demand, and concluded a number of studies and from positions that the *Essential core Challenge* is the teaching and the education system is based on human resources. This is the base that supports the conceptual study of this research about the constitutional reform in education promulgated in 2013 .

The educational problem in Mexico is reflected in the low levels of quality, according to national and international studies on the subject, and at the heart of the debate the teacher as responsible for the poor performance of students. These results are obtained from the PISA test conducted by the Economic Cooperation Organization Development, OECD , which state that over 50 percent of students tested do not have the " skills, expertise [...] to

discuss and solve problems, to manage information and to deal with situations they will face in adulthood and require such skills. "

Based on these recent data, President Enrique Peña Nieto established in his first presidential speech the urgency of structural reforms that modify the social, economic and competitive system , among which highlighted an amendment to Article 3, based on the premise that " [a] nation bases its development on education."

Once the political consensus reached through the Pacto por México, in December 10, 2012 presents constitutional reform initiative on education highlighting the creation of the Professional Service Teachers (SPD) ; the creation of the National Institute for Educational Evaluation (INEE) as an autonomous body and the creation of the national education system, with the main objective is ensuring the adequacy of knowledge of teachers through competitive examinations and mandatory assessments.

In the preamble, the executive makes clear the need for this structural change, to say that, once it has achieved the goal of education coverage for children and youth under 15 years, the current challenge is to provide an education that meets the demands of our time, quality education to promote social, political and economic development. The initiative in demand for Mexican society and puts in place the regulatory central paradigm change and the teachers' union, with the proposed creation of the SPD, making sure not to threaten the security or stability of the rights acquired by teachers.

Despite the discontent and the violent acts of resistance from the union current of the National Coordinator of Education Workers of the CNTE , the February 26, 2013 it was enacted constitutional reform. For proper implementation, it was necessary instrumentation and approval of secondary

laws of such reforms at the August 13, 2013, President Peña Nieto sent to Congress, through the SEP , the three regulatory initiatives secondary : the Decree amending, supplementing or repealing certain provisions of the Education Act ; Decree on the General Teaching Professional Service Act (LGSPD) is issued; and Decree Law of the National Institute for Educational Evaluation (INEE) is issued .

The 2013 educational reform and the issue of its secondary laws, was of great importance nationally, because the subject was attending particular social and political interest in Mexico. The most momentous change, maybe not in legal terms, but to social, political and educational level, was the incorporation into the Constitution of the word as a condition of quality education offered by the State; and the creation of the Professional Teaching Service SPD, something that represents the greatest contribution to the reform, due to the establishment of mandatory mechanism of competitive examination for admission, promotion and retention of teachers in the public service, under the assumption that through the evaluation of the selection and hiring more qualified teachers is guaranteed.

Once realized the historical, theoretical and legal analysis of the reform, its background and context, we can conclude that the human right to a quality education can be a route of human and social development that would strengthen the democratic system and the sustainability of the country but this does not guarantee the texts added to the constitution.

The reform assumes that the teacher raise the profile of a positive impact on school performance and student achievement in basic education is created, but does not guarantee that all the actors and factors including the national education system will be modified in the same direction. Even the validity of his

goal of raising teacher quality is questionable because it is not considered as part of the reform of teacher education as a key factor in quality, so the profiles, parameters and indicators do not meet the standards graduates candidates for a public square of teachers.

You should also consider that the quality of teaching depends not only on legal reform, but a change of culture in which teachers assume the commitment, availability and professionalism in the performance of their vocation, and that their performance is conditioned the granting, by the authority, optimum working conditions, fair pay and professional development program quality.

While it is true that the constitutional reform through its secondary law, LGSPD incorporates new mechanisms for hiring, promotion and retention and is only intended to guarantee sufficiency in teacher performance, it seems to be at heart a amendment to the teachers' labor sector and political transformation that seeks to eliminate union intervention and modifies the relationship between the states and the federation to assume the latter, increased competition in labor relations of teachers.

As most disadvantaged must be noted that the proven lack of teacher participation in the discussion and elaboration of the constitutional reform, represents a potential factor of failure to reform itself, because it is perceived by many teachers as an imposition.

The constitutional reform of 2013 certainly increased the scope and spirit of Article 3 and has in practice a significant labor hue. Despite this, and the many appeals brought by the teachers of the state, was ratified and endorsed by the highest judicial authority in the country, the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN), which issued on 25 September 2015, ten resolutions which

demonstrate and sustain its constitutionality in the public interest and the best interests of children.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su Artículo 3 el derecho de todos sus ciudadanos a recibir una educación laica, gratuita y obligatoria en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y medio superior. Desde hace veinte años el Gobierno Federal ha implementado diversas políticas públicas y modificaciones normativas no constitucionales con el objetivo de incrementar la cobertura, la infraestructura, y más recientemente, la calidad de la educación. A pesar de ello y de los esfuerzos presupuestales que se han realizado en esta materia, los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales expusieron el deficiente nivel educativo de los escolares y de todo el conjunto del sistema educativo mexicano que prevalece desde el siglo pasado.

Con base en lo anterior, en 2012, el Ejecutivo Federal con el apoyo de los tres principales partidos políticos a nivel nacional y de un amplio consenso social, impulsó una nueva reforma constitucional en materia educativa con el objetivo de aumentar la calidad educativa, la matrícula y recuperar la rectoría del Estado en materia educativa.

De acuerdo a la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico, OCDE, en México, del total de jóvenes de educación básica (primaria y secundaria), más del 50 por ciento no cuentan con las “habilidades, la pericia y las aptitudes [...] para analizar y resolver problemas, para manejar información y para enfrentar situaciones que se les presentarán en la vida adulta y que requerirán de tales habilidades” según los resultados obtenidos por la evaluación internacional PISA.

Lo anterior se reafirma con los resultados de las evaluaciones nacionales elaboradas por las autoridades educativas, Enlace y Excale, los cuales arrojan un bajo aprovechamiento de los alumnos de educación básica así como del sistema educativo, en lo concerniente a los contenidos educativos y el aprovechamiento de manera individual y en su conjunto.

Hay una tradición de estudio y análisis, tanto educativo y pedagógico como de las ciencias políticas, que ha presentado diversos informes sobre las principales razones a las que se le puede atribuir el nivel educativo mexicano; y entre las principales conclusiones, destaca la desigualdad económica y social de nuestro país, una falta de visión en la política educativa, la injerencia del sindicato magisterial y la falta de infraestructura escolar óptima, pero sobre todo, el papel de los actores educativos, particularmente del docente, quien es el responsable directo del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Es por ello que, a la par del resto de los países de América Latina, México ha emprendido acciones de reforma política centradas en asegurar un mejor nivel de desempeño de los docentes que redunde en la calidad del proceso educativo. Las acciones han contemplado principalmente, la modificación de los procesos de selección, contratación y capacitación de los maestros a través de un proceso evaluativo con el objetivo de asegurar que los candidatos más capacitados sean quienes obtengan una plaza en el sector público.

En México, las relaciones laborales de los docentes tenían la particularidad de que, desde 1992, eran manipuladas por el sindicato en acuerdo tácito con la autoridad federal, lo que había propiciado la creación de un sistema de asignación de plazas que obedecía a intereses sindicales, políticos, e incluso particulares, y que había arraigado prácticas ilícitas como la

compra y la herencia de plazas, aún y que no se contara con el título de maestro ó pedagogo.

Esta situación fue haciéndose cada vez más evidente, al tiempo que las pruebas internacionales y nacionales hablaban de un innegable deterioro del sistema educativo nacional, tanto en su administración como en sus resultados. Es por ello, que autoridades, políticos, académicos e intelectuales, a través de los medios de comunicación, permearon en la opinión pública la concepción de que los docentes, y por ende su gremio, eran los responsables de la baja calidad de la educación en México, y la urgente la necesidad de modificar los procesos normativos.

El animo social fue recogido por el candidato Enrique Peña Nieto quien una vez que tomó posesión de su cargo en 2012, propuso una reforma constitucional al artículo 3 centrada en recuperar la rectoría del estado en materia educativa, establecer un sistema de ingreso, promoción y permanencia de los docentes basado la evaluación obligatoria, y robustecer el sistema nacional de evaluación. La propuesta de modificación legislativa, fue además la base que concretó un acuerdo político sin precedentes entre las tres principales fuerzas representativas a nivel nacional, el Pacto por México.

La modificación fue presentada, discutida y aprobada por el poder legislativo en *fast track* –el proceso tomó poco más de dos meses- y contó con el apoyo mayoritario de los partidos políticos, líderes de opinión y medios de comunicación pero generó una inconformidad importante por parte de las dos corrientes del sindicato magisterial, el SNTE y la CNTE. Cabe mencionar que en el marco del proceso legislativo se llevó a cabo la detención de la presidenta honoraria del SNTE, Elba Esther Gordillo, por presunto lavado de dinero y desvío de recursos públicos. Este hecho político-judicial, generó una cuota de

legitimidad muy significativa para el Presidente Peña Nieto y derivó en la suma de este sector al proceso legislativo a través del Partido Nueva Alianza.

La reforma constitucional modificó el artículo 3 constitucional, creó la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y modificó la Ley General de Educación. El eje principal en el que se asentó la nueva normativa, fue el docente, al considerarlo factor determinante para mejorar la educación, para lo que reconfiguró su relación contractual. Este matiz laboral, así como la limitada visión sobre el proceso educativo centrado en el docente sin considerar el conjunto de factores que inciden en el proceso de enseñanza-aprendizaje, fueron las dos principales críticas a la propuesta del ejecutivo federal.

La relevancia de la reforma constitucional de 2013 se sustenta en el hecho de que es la primera reforma de rango constitucional que introduce el concepto de calidad a la educación y plantea cambios radicales en el proceso administrativo- laboral de la educación en México, principalmente en lo referente al ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes, y con ello limita la intervención del sector sindical en las políticas y prácticas educativas nacionales. Se suma a la relevancia del tema, la vigencia y la oportunidad como factores favorables al desarrollo del presente trabajo doctoral, ya que a pesar de que la reforma fue aprobada desde hace dos años, el debate político y social no ha cesado, se ha generado una serie inusitada de amparos y controversias jurisdiccionales, el proceso de implementación ha supuesto un reto administrativo y los actos de resistencia han escalado violentamente, lo que ha supuesto en algunos momentos, la ausencia de un Estado de derecho.

Objetivo de la investigación

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo realizar un análisis jurídico-político de la reforma constitucional de 2013, considerando su contexto histórico, un marco referencial sobre el estado actual del sistema educativo, y tomando como base la perspectiva de la educación como derecho humano.

A partir de la realización de este análisis, pretendo concluir si la reforma constitucional en materia educativa, así como la derivada Ley General del Servicio Profesional Docente, garantizan una mayor calidad en el sistema educativo mexicano, tal como se establece en su exposición de motivos, y, a dos años de su implementación, señalar las posibles líneas de análisis y modificación para fortalecer la nueva legislación.

De conformidad con el objetivo planteado, las preguntas a responder con este trabajo y que guían la investigación son las siguientes:

- ¿Si la educación es un derecho humano, que sea de calidad también lo es?
- ¿Es necesaria una reforma constitucional para mejorar la calidad en la educación?
- ¿El docente es el factor que determina la calidad en la educación?
- ¿La mejor herramienta para garantizar la calidad docente es la evaluación de conocimientos y habilidades?
- ¿La selección de docentes a través de un examen de oposición garantiza la contratación de los mejores candidatos?
- ¿Es la reforma de 2013, una reforma laboral y política?
- ¿Qué ausencias o errores existen en la reforma y su ley reglamentaria para asegurar que cumpla con el objetivo para el que fue planteada?

Para responder a las interrogantes planteadas procedí a:

Elaborar un marco teórico - conceptual sobre el concepto de derecho humano a la educación y educación de calidad.

Realizar un repaso histórico sobre la historia de la educación en México y su legislación desde la constitución de 1817.

Establecer un marco referencial sobre el sistema educativo mexicano

Describir la reforma educativa y el proceso legislativo para su aprobación.

Realizar un análisis jurídico-político del contenido de la reforma y la LGSPD.

Metodología de investigación

De acuerdo a los fundamentos de la metodología del derecho, basé el desarrollo de esta investigación en la metodología legislativa para la creación y modificación de las normas jurídicas y la metodología para la ejecución de las disposiciones jurídicas, utilizando los métodos sistemático, histórico, comparativo y deductivo-inductivo.

La obtención de datos primarios y secundarios se realizó a través de la investigación documental:

Bibliográfica: Recopilación de libros sobre derecho administrativo mexicano, reformas constitucionales, derecho laboral, derecho sindical, derecho burocrático, sistema educativo mexicano, SNTE, y calidad de la educación en México.

Hemerográfica: Recopilación de artículos, estudios, notas de prensa y publicaciones en blogs referentes a la reforma educativa.

Audio gráfica: Recopilación de entrevistas y discursos de los principales actores de la reforma educativa.

Investigación legislativa: Recopilación de las leyes aplicables al objeto de estudio (educativa, laboral, sindical, de servidor público).

Demoscópica-estadística: Incorporación de resultados de las últimas pruebas aplicadas de PISA, Enlace y Excale previo a la reforma educativa.

El lector encontrara en este documento cuatro capítulos que conducen al análisis jurídico-político de la reforma constitucional y a las conclusiones que cumplimentan el objetivo de la investigación. El Capítulo I contiene un marco teórico conceptual sobre la educación como un derecho fundamental a partir de los instrumentos y tratados internacionales vigentes y la inclusión en ellos del concepto de calidad de la educación, así mismo se incluye una revisión de textos académicos sobre el concepto de calidad docente como factor determinante en el nivel educativo y la evaluación como herramienta que garantiza la calidad educativa. En el capítulo II, se realiza un breve repaso histórico de la educación en México y de su legislación a partir de la constitución de 1917, presentando las ocho reformas constitucionales previas al 2013.

En el capítulo III, se ofrece una visión general del sistema educativo mexicano a partir de la distribución de competencias y principales lineamientos de administración del sistema. En este capítulo se establece también el contexto de la reforma constitucional a partir de la revisión de los últimos resultados nacionales obtenidos en las pruebas PISA, ENLACE y EXCALE así como las políticas públicas que antecedieron la modificación de 2013 y que incorporaron cambios no constitucionales.

En el capítulo IV, con el objetivo de plasmar el espíritu de la discusión y aprobación de la reforma, se hace una descripción detallada del proceso legislativo, tanto de la modificación al artículo 3 como de la normativa secundaria, y se detallan los cambios y adhesiones promulgados.

Una vez planteados todos estos marcos referenciales, el capítulo V se destina al análisis jurídico-político del texto reformado así como de la normativa para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio

profesional docente. En este capítulo y de manera paralela al análisis, se describe el proceso de implementación que se ha llevado a cabo a partir de 2013, para contrastarlo, detectar las posibles lagunas, ausencias o errores del texto normativo y propone, algunas líneas posibles de modificación, a la luz de las problemáticas que su puesta en marcha conlleva. Por último, presentamos trece conclusiones con una breve fundamentación que resumen las principales aportaciones que este trabajo sugiere en cuanto a líneas de investigación para profundizar sobre el alcance y significado de la reforma constitucional en materia educativa a nivel jurídico y político.

CAPÍTULO UNO

EDUCACIÓN: UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

I. Los derechos humanos

Los derechos humanos son aquellos inherentes a la condición humana, y otorgan libertad, reconocen la dignidad y garantizan la integridad de los individuos. Aunque fueron incluidos en las constituciones de diversas naciones desde el Renacimiento, no fueron reconocidos como tales hasta la mitad del siglo XX de manera universal, esto en respuesta urgente a la barbarie cometida en la Segunda Guerra Mundial.

Los derechos humanos han sido definidos desde distintas perspectivas por organizaciones, juristas e investigadores con el objetivo de establecer de forma clara las condiciones de estudio y análisis, respeto y vulnerabilidad de los mismos. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hacía una primera aproximación al considerarlos “derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”¹ como base de un mundo con libertad, justicia y paz. La oficina de Derechos Humanos de esta organización mantiene vigente la definición de derechos humanos como aquellos...

[...] inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna.

Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.²

Para el especialista Pedro Nikken, los derechos humanos deben considerarse siempre desde dos perspectivas: “En primer lugar, se trata de derechos

¹ ONU. “Preámbulo”. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París, Francia, 1948. http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml (consultado el 20 de septiembre de 2015)

² Naciones Unidas Derechos Humanos. *¿Que son los derechos humanos?* <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx> (consultado el 20 de septiembre de 2015)

inherentes a la persona humana; en segundo lugar, son derechos que se afirman frente al poder público”.³ Aunque sean considerados derechos propios de la naturaleza humana, estos deben ser reconocidos jurídicamente para reclamarse y otorgarse como tales. En este sentido, el constitucionalista Jorge Carpizo los define a partir de su condición de ser reconocidos “[...] en los instrumentos internacionales y en las constituciones para hacer efectiva la idea de la dignidad de todas las personas y, en consecuencia, que puedan conducir una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos”.⁴

El académico Ricardo Hevia, basado en los trabajos de Nel Noddings, Carol Gilligan e Iris Murdoch, establece que los tres principios éticos fundamentales de los derechos humanos son: a) la dignidad⁵, b) la no discriminación⁶, y c) la participación democrática.⁷

Una vez que se trabajó en la definición y conceptualización de los derechos humanos universales, se procedió a su tipificación. En primer lugar se encuentran los derechos individuales en materia civil y política, llamados como de primera generación; mientras que en segundo lugar están los derechos sociales en materia económica, social y cultural, denominados como de

³ Nikken, Pedro. *Comunidad Jurídica. El concepto de Derechos Humanos. Facultad de Derecho, UNAM*. <http://www.comunidadjuridica.mx/derechoshumanos/sidh/Lectura%203.pdf> (consultado el 1 de septiembre de 2015)

⁴ Carpizo, Jorge. "Los Derechos Humanos: Naturaleza Denominación y Características. Cuestiones Constitucionales". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 25. (julio-diciembre de 2011), <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/25/ard/ard1.pdf> (consultado el 1 de octubre de 2011)

⁵ "La libertad, la justicia y la paz tienen como base el reconocimiento de la dignidad de las personas; dignidad que se despliega plenamente, cuando liberados del temor y la miseria, las personas disfrutan de su libertad; dignidad que solo se hace posible a través del reconocimiento y respeto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos."; Hevia, R. "El Derecho a la Educación y la Educación en Derechos Humanos en el contexto Internacional". *Revista Latinoamericana de Inclusión*. volumen 4, ejemplar 2, (2010). <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art1.html> (consultado el 30 de enero 2015)

⁶ "En nombre de la igualdad de todas las personas frente al goce de sus derechos, la Declaración Universal prohíbe toda forma de discriminación, particularmente la discriminación racial (citada 14 veces en la Declaración Universal)"; Hevia, *El Derecho a la Educación y la Educación en Derechos*, pp. 31-34.

⁷ "La democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. Un gobierno democrático debe procurar que la sociedad civil se empodere de todos sus derechos". Hevia, *El Derecho a la Educación y la Educación en Derechos*, pp. 31-34.

segunda generación. Esta clasificación obedece a dos criterios importantes: el momento histórico en que fueron reconocidos y su esfera de acción.

Los de primera generación son derechos individuales que les otorga protección frente al Estado y surgieron desde el siglo XVIII y XIX. Los de segunda generación surgen a principios del siglo XX como forma de asegurar la igualdad en las condiciones de desarrollo humano, y “[...] son básicos e indispensables para garantizar condiciones de vida digna a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo”.⁸ A finales de la década de los ochenta, surgieron en la teoría los derechos de la tercera generación o “derechos de los pueblos”, que responden a los efectos e intereses de las sociedades derivados de la globalización.⁹

II. La educación como un derecho humano

II.1.- Marco conceptual

Para hablar sobre la educación como derecho humano, es imprescindible definir el concepto base sobre el que se construye ese entendimiento. Una de las definiciones más amplias en este sentido es la que ofrece la Unesco, que destaca dos de sus fines fundamentales: educación para el desarrollo de las personas y educación para el desarrollo de las sociedades. Para la Unesco la educación deberá ser reconocida como un proceso por medio del cual los seres humanos y las sociedades pueden alcanzar su entero potencial, [pues]

⁸ INEE. Informe 2014. Annette Santos del Real y Alejandra Delgado Santoveña. Coord. *El derecho a una educación de calidad*. México: INEE, 2014, p. 9.

⁹ Touriñán, J. M. 1998. “Derechos humanos y educación para el desarrollo”. *Revista Española de Pedagogía*, número 55, volumen 211, (1998). En Luis Ma Naya y Paulí Dávila. Coord. 2006. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*. Primera edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco: Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, p. 262.

Aguilar Cuevas, Magdalena. 2010. *Las tres Generaciones de los derechos humanos*. México. DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Comisión de Derechos humanos del Estado de México. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf> (consultado el 4 de noviembre del 2014)

promueve el derecho sustentable y mejora la capacidad de las personas para manejar temas como medio ambiente y desarrollo.¹⁰

Otro elemento a considerar en esta conceptualización es la indivisión que existe entre democracia y educación, como lo señala la doctora Claudia Ávila González, quien considera que la segunda forma individuos para vivir en democracia con justicia social y así darle vigencia al Estado de Derecho,¹¹ lo que implica, al mismo tiempo, que se favorezca un “proceso democrático en sus enseñanzas”.¹²

Para interés de esta investigación, lo que corresponde es, a partir de esta definición, generar un marco de conceptos de la educación desde la perspectiva de derechos humanos, y luego el análisis de su tratamiento en los ordenamientos jurídicos.

De acuerdo a la clasificación planteada previamente, el derecho a la educación, o derecho a aprender,¹³ es de segunda generación, un “derecho natural, personal, primario y social”,¹⁴ lo que quiere decir que implica, en primer lugar, la satisfacción de una necesidad básica del ser humano para desarrollarse integralmente como persona e individuo que conforma y participa en sociedad; es, además, un derecho que el Estado debe garantizar a “[...]”

¹⁰ UNESCO. *El derecho Humano a la Educación. Compromisos Adquiridos por los Gobiernos para asegurar el derecho Humano a la Educación, Agenda 21, capítulo 36 párrafo 3; Capítulo 3, párrafo 2 y capítulo 24, párrafo 3.* <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/> (consultado el 20 de febrero de 2015)

¹¹ Ávila González, Claudia. *El derecho a la educación a distancia para adultos como generadora de desarrollo social.* En Luis Ma Naya y Paulí Dávila. Coord. 2006. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado.* Primera edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco: Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, p. 237.

¹² Imbernón Muñoz, Francisco. 2014. *Calidad de la enseñanza y formación del profesorado. Un cambio necesario.* España: Ediciones Octaedro, S.L, p. 85.

¹³ INEE. Informe 2014. Annette Santos del Real y Alejandra Delgado Santoveña. Coord. *El derecho a una educación de calidad.* México: INEE, p. 10.

¹⁴ Gutiérrez Moar Antonio. 2006. En Luis Ma Naya y Paulí Dávila. Coord. 2006. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado.* Primera edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco: Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, p. 263.

niños, jóvenes y adultos de todas las edades, dentro y fuera del sistema escolar [...]”¹⁵ en condiciones de igualdad de oportunidades.¹⁶

En segundo lugar tenemos que el derecho a la educación implica, a través del desarrollo de las personas, el desarrollo de las sociedades. El acceso a la educación genera “resultados sociales”,¹⁷ tales como la conformación de una sociedad responsable, participativa y productiva, con la capacidad de asegurar su sostenibilidad, paz y entendimiento entre naciones.¹⁸

En tercer lugar, el derecho a la educación es entendido como intrínseco al respeto de los derechos humanos. Diversos autores han incluso afirmado, sin otorgar jerarquía, que este derecho hace depender el ejercicio de todos los derechos,¹⁹ “y, en consecuencia, de la ciudadanía”.²⁰ “La construcción racional que hacen es que difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, o ejercer la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación”.²¹ ²² Esta idea reafirma el sentido de la educación como vía de desarrollo humano e inserción social, tal como lo afirma el Consejo Social de la ONU:

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.²³

¹⁵ Berzosa, Carlos. 2013. *La Educación: un medio para impulsar el progreso humano y social*. En Díez, Enrique Javier, Adoración Guamán. Coord. Tomado de *Educación pública: de tod@s para tod@s. Las claves de la ‘marea verde’*. 2013. España: Editorial Bomarzo, p. 50.

¹⁶ Berzosa, *La Educación: un medio para impulsar*. En Díez, Guamán. Tomado de *Educación pública*, p. 15.

¹⁷ INEE. Informe 2014. Santos del Real y Delgado. *El derecho a una educación de calidad*, p. 10.

¹⁸ UNESCO. 2000. *Marco de acción de Dakar: educación para todos: cumplir nuestros compromisos Comunes*. Senegal: Ed Ulrika Peppler Barry.

¹⁹ INEE. Informe 2014. Santos del Real y Delgado. *El derecho a una educación de calidad*, p. 10.

²⁰ Hevia, *El Derecho a la Educación y la Educación en Derechos*, p. 29.

²¹ Escudero Muñoz, Juan Manuel. 2002. *La reforma de la reforma: ¿qué calidad, para quiénes?* Barcelona: Ariel, p. 2.

²² Blanco, R. & Astorga, A. 2008. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, 2008.

²³ CODESC. *Observación General núm. 13*, adoptada en diciembre de 1999, E/C.12/1999/10.

Lo anterior con base en que la educación aporta libertad, dignidad y justicia al ser humano.²⁴ Para la doctora Katarina Tomasevski la educación funciona como “multiplicador” de derechos y libertades, por lo que, cuando este no es otorgado, genera un desequilibrio en las oportunidades de vida de las personas.²⁵

Una vez que se plantearon los fines o términos relativos al derecho a la educación, corresponde analizar cuáles son las dimensiones que lo componen. Tanto la academia como los especialistas coinciden en definir, como base de este derecho, las condiciones de igualdad, obligatoriedad, libre elección de padres y tutores y la no discriminación, las cuales son sustentadas en los tratados internacionales, constituciones de los Estados, así como en las recomendaciones, convenciones, convenios y acuerdos derivados.

El Director del Programa Derechos Humanos del CETIM,²⁶ Melik Özden,²⁷ amplía esta base a siete elementos constitutivos del derecho a la educación: obligatoriedad y gratuidad; calidad; educación en derechos humanos; libre elección de padres y tutores de centros escolares; libertad de dirección y creación de centros particulares de enseñanza; no discriminación; y cooperación internacional.²⁸

A partir de las condiciones estructurales del derecho a la educación, y en el entendido de que estas solo se confirman a través de la acción de la

²⁴ Hevia, *El Derecho a la Educación y la Educación en Derechos*, p. 29.

²⁵ Tomasevski, Katarina. “Edición especial sobre derechos económicos y sociales y culturales. Contenido y vigencia del derecho a la educación”. *Revista IIDH-342*. Instituto Interamericano de derechos humanos. Número 40, (2004).

²⁶ El CETIM es una organización Suiza denominada Centro Europea-Tercer Mundo, que se encarga de difundir y defender los casos de violación de los derechos humanos.

²⁷ Melik Özden. *El derecho a la educación. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*. Suiza: Publicación elaborada por Melik Özden, Director del Programa Derechos Humanos del CETIM y Representante Permanente ante la ONU, pp. 7-17. <http://www.cetim.ch/es/documents/bro11-educ-es.pdf> (consultado el 15 de enero de 2015)

²⁸ Estos conceptos son abordados con mayor amplitud en el estudio del marco jurídico del derecho a la educación.

autoridad, se han definido cuatro obligaciones de los Estados en un esquema de 4A (por sus nombres en inglés): disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La primera se refiere a que los gobiernos deben ofrecer educación gratuita y obligatoria a los niños, con escuelas y docentes adecuados “[...] distribuidos en forma suficiente a lo largo de todo el país [...]”,²⁹ en respeto a la ley, la libre elección y la diversidad. Con accesibilidad se refiere a la no discriminación, lo que supone asegurar la accesibilidad física, económica y al currículo.³⁰ La aceptabilidad está ligada al concepto de servicios educativos de calidad, en respeto a la dignidad de los escolares, y abarca también consideraciones sobre la educación para las minorías. Y la adaptabilidad hace que las autoridades aseguren que el sistema y entorno escolar se ajuste a las necesidades de los niños, y que “[...] garanti[ce] todos los derechos humanos en la educación, de modo de adaptar progresivamente a la educación a todos los derechos humanos”.³¹

La investigadora Teresa Bracho categoriza dichas obligaciones de la siguiente manera: “Las dos primeras A —disponibilidad y accesibilidad— corresponden al derecho a la educación, mientras que las segundas —adaptabilidad y aceptabilidad— refieren al derecho en la educación”.³² Cabe mencionar que el primer par asegura el acceso universal a la educación de todos los individuos “[...] desde el punto de vista económico (garantizando gratuidad), geográfico (que desde cualquier lugar se acceda a ella) y social

²⁹ Blanco, R. & Astorga, A. 2008. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, p. 35.

³⁰ Blanco & Astorga, *Educación de calidad para todos*, p. 36.

³¹ Tomasevski, Katarina. “Edición especial sobre derechos económicos y sociales y culturales. Contenido y vigencia del derecho a la educación”. *Revista IIDH-342*. Instituto Interamericano de derechos humanos. Número 40, (2004), p. 349.

³² Bracho, T. 2011. *Una mirada Conceptual al derecho a la Educación México*. Documento generado a Observatorio Ciudadano de la Educación A.C. el 18 de junio del 2010. En INEE. *Informe 2014*. Annette Santos del Real y Alejandra Delgado Santoveña. Coord. *El derecho a una educación de calidad*. México, INEE, 2014, p. 11.

(preocupándose en particular de que asistan a la escuela los grupos más discriminados)".³³

II.2.- Marco jurídico de la educación como derecho humano

a) De acuerdo a la ONU

El reconocimiento de la educación como un derecho humano se registró por primera vez en 1948 cuando se publicó la DUDH. A partir de ese pronunciamiento de la ONU, se derivaron una serie de tratados, pactos y protocolos internacionales, regionales y nacionales, que lo ratificaron y lo reconocieron como un instrumento de ordenamiento jurídico para los estados firmantes.

Dicho acuerdo estableció cuatro condiciones imprescindibles del derecho a la educación, las cuales han sido retomadas en todos los instrumentos derivados: la gratuidad, la obligatoriedad, la educación en derechos humanos y la libre elección de padres y tutores sobre el tipo de enseñanza. De este texto también debemos destacar la conceptualización de la educación en dos vertientes: elemental y fundamental.³⁴

La investigadora Rosa María Torres destaca, como aspectos fundamentales de este instrumento, que el derecho es aplicable a todas las

³³ Hevia, *El Derecho a la Educación y la Educación en Derechos*, p. 30.

³⁴ La educación fundamental, adoptada como paradigma en la década de 1960, era definida por la Unesco como "[...] aquella clase de educación que se propone ayudar a niños y a adultos que carecen de las ventajas de la educación formal, a fin de que comprendan los problemas de su entorno inmediato así como sus derechos y deberes como ciudadanos y como individuos, y participen más eficazmente en el progreso económico y social de su comunidad". Torres, *Derecho a la educación*. En Naya y Dávila, *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*, p. 45.

personas, en todos los niveles y modalidades, y enfatiza su orientación al desarrollo humano y social.³⁵

A partir de la DUDH, el derecho a la educación se convirtió en elemento fundamental de la gran mayoría de los instrumentos internacionales publicados por las diversas organizaciones supranacionales como la ONU, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Europea, entre otros. Özden destaca, de entre todos los acuerdos internacionales, el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC)³⁶ y la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN),³⁷ como los dos instrumentos más completos en cuanto a las implicaciones y aplicaciones del derecho a la educación.³⁸ Considero que para esta investigación sobre educación en México, se deben considerar los instrumentos regionales aplicables al continente americano: la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (DADDH); la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH); y el *Protocolo de San Salvador*, que se deriva de esta.

El Artículo 13 del PIDESC, aprobado y adoptado por los estados miembros en 1966, toma como base el Artículo 26 de la DUDH y ratifica las condiciones de obligatoriedad y gratuidad, aunque ésta última se amplía en el sentido de que se estipula el cumplimiento progresivo del otorgamiento de la educación secundaria y superior.³⁹ El pacto suma tres condiciones más al derecho a la educación que considero importantes debido a la trascendencia

³⁵ Torres, *Derecho a la educación*. En Naya y Dávila, *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*, pp. 45-46.

³⁶ Adoptado el 16/12/1966 y en vigor desde el 03/01/1976, está ratificado a día de hoy por 160 Estados.

³⁷ Adoptada el 20/11/1989 y en vigor desde el 02/09/1990. Esta convención está ratificada por todos los Estados a excepción de Estados Unidos y Somalia que, sin embargo, la han firmado.

³⁸ Melik, *EL derecho a la educación*. Publicación elaborada por Melik, p. 5.

³⁹ Cisternas, M.S. "El Derecho a la Educación: Marco Jurídico y Justiciabilidad". *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, volumen 4. Número 2, (2010), pp. 41-57. <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art2> (consultado el 12 de enero de 2014)

de su interpretación y aplicación. En primero lugar, se habla por primera vez del derecho a la educación como un factor necesario para la inserción social de las personas: “Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre [...]”⁴⁰. El investigador español Manuel de Puelles enmarca este enunciado como parte de “[...] la asignación de fines a la educación dentro de un consenso internacional [...]” en el que incluye además el respeto a los derechos humanos.⁴¹ En segundo lugar, se incluye el concepto de mejora de condiciones del sistema escolar y del cuerpo docente. Finalmente, reconoce la participación de particulares en la impartición de la educación siempre y cuando cumpla con las normas establecidas por las naciones y las organizaciones internacionales de las que sean parte.

El segundo instrumento internacional al que Özden hace referencia es la CDN,⁴² aprobado en 1989, el cual, en sus Artículos 28 y 29, hace referencia al derecho a la educación pero desde la perspectiva del menor, en cuanto a que le otorga jurídicamente la potestad de ese derecho. Este nuevo enfoque permite que se incluyan conceptos y condiciones que no se habían considerado con anterioridad, como la condición de igualdad; el acceso a la información y orientación del niño; la atención a la problemática de la deserción escolar; pero, sobre todo, el respeto a la dignidad del menor como una disposición superior al ejercicio de la disciplina escolar; de ahí que se ratifiquen

⁴⁰ *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 16 de diciembre de 1966. Naciones Unidas Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (consultado el 22 de enero de 2015)

⁴¹ Puelles, M. 2004. *Elementos de política de la educación*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 155.

⁴² *Convención sobre los Derechos del Niño CDN*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. En Meza, Juan N. 2012. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.scjn.gob.mx/libro/documents/instrumentosinternacionales.pdf> (consultado 15 de junio de 2015)

los fines de la educación en cuanto al desarrollo humano y social del infante. No obstante, se suman aspectos fundamentales que responden a los discursos internacionales de esa década, como el respeto a la identidad, diversidad y patrimonio cultural, y el cuidado del medio ambiente. Los Artículos 20 y 23 de dicha convención plantean, además, el derecho que el menor tiene a la educación, independientemente de sus condiciones familiares, físicas o mentales.⁴³

b) De acuerdo a la OEA

A nivel continental, el derecho a la educación fue reconocido como derecho humano en la DADDH, derivada de la *Carta de la OEA*, suscrita en abril de 1948, ocho meses antes de la publicación de la DUDH. En el Artículo XII se establece que toda persona tiene derecho a la educación, y que ésta debe ser la vía de desarrollo para lograr una vida digna, útil y su incorporación a la sociedad. De las condiciones universales, solo hace referencia a la gratuidad en la educación primaria (elemental).⁴⁴

El primer tratado americano que rige el derecho a la educación es la *Convención Americana de Derechos Humanos*, firmada en el año de 1969, cuyo fin principal es reconocer a todo ser humano como persona, además de tener la obligación de cuidar por el respeto de los derechos humanos sin discriminación alguna. También aborda en su Artículo 12 la libre elección de los padres o tutores para la elección de la educación religiosa y moral; y en su Artículo 26 ratifica las disposiciones sobre educación a las que se refiere la *Carta de la OEA*. Como se puede deducir, la aportación de este primer tratado es otorgar validez jurídica a lo establecido en los documentos previos.

⁴³ *Convención sobre los Derechos del Niño CDN*, En Meza, *Compilación de instrumentos internacionales*, p. 162.

⁴⁴ *Convención sobre los Derechos del Niño CDN*, En Meza, *Compilación de instrumentos internacionales*, p. 169.

El segundo tratado americano es el *Protocolo de San Salvador*,⁴⁵ que se adicionó a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Fue suscrito en 1988 e integró el derecho a la educación en su Artículo 13, y su contenido ratifica tal cual lo escrito en el PIDESC, con una única incorporación referente a la educación para las personas con discapacidad física o mental.⁴⁶

En México, estos son los tratados que priman como mandato de respeto a los derechos humanos, sumados al Artículo 1 de la Constitución Mexicana. Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, se hace una reforma constitucional muy importante en materia de derechos humanos, aprobada el 10 de junio del 2011, en relación a los tratados internacionales⁴⁷ de los que México participa. Para la investigadora Claudia Gamboa, como parte de los estudios que se realizan en la cámara de diputados, establece que la reforma es “[...] un avance muy significativo, encaminado a concretar en una misma dirección, las disposiciones internacionales y el marco jurídico mexicano, principalmente en lo referente a los derechos básicos de toda persona”.⁴⁸ La reforma modifica en el Artículo 1 la denominación al término *derechos humanos* y sus garantías, donde expresamente dice que “[l]as normas relativas a los

⁴⁵ Organización de Estados Americanos, OEA. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Protocolo de San Salvador, adoptado en 1988. En Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012, p. 205.

⁴⁶ Organización de Estados Americanos, OEA. *Protocolo Adicional a la Convención Americana*. En Meza, *Compilación de instrumentos internacionales*, p. 214.

⁴⁷ De acuerdo a la Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados del 23 de mayo de 1969, se establece la definición de la palabra *tratado* en el punto 2: “a) se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados, y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf

⁴⁸ Gamboa Montejano, Claudia. *Reforma Constitucional Relativa a los Derechos Humanos y los tratados internacionales*. México: Cámara de Diputados, junio 2012, p. 3. www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-12.pdf (consultado el 7 de marzo de 2014)

derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales”,⁴⁹ además de incluir el término *derechos humanos* a catorce artículos constitucionales. Hay una discusión sobre la interpretación de la jerárquica constitucional en relación a los tratados, ya que se malinterpreta la consigna de favorecer en “todo tiempo a las personas la protección más amplia”.⁵⁰ A partir de ello se interpreta que los tratados internacionales están en igual o superior jerarquía que la Constitución Mexicana, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que “[...] se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos [...]”,⁵¹ argumentando que el Artículo 1 deja claro que solo la Constitución podrá restringir y suspender los derechos contenidos en su texto.

c) Otros instrumentos normativos internacionales

La base normativa del derecho humano a la educación está sustentada en los seis documentos presentados previamente, pero su actualización —o evolución—, así como la respuesta a distintos aspectos relevantes vinculados a este derecho, se han ido respondiendo progresivamente en otros textos internacionales. A continuación se presentan los tratados más importantes en orden cronológico de aprobación.

En 1960 se aprobó la *Convención relativa a la lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* (Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza), con el objetivo de asegurar el respeto al derecho de todos a la educación sin discriminación

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultado el 2 de septiembre de 2015)

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917.

⁵¹ Tesis Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 20/2014 (10a.), Libro 5, Tomo I, Abril de 2014.

alguna por condiciones de “[...] raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento”.⁵² En el Artículo 2 de esta convención se dejan a salvo tres condiciones a las que no se aplica el criterio de discriminación: sistemas separados en función de sexo masculino y femenino; sistema separado en función de alguna creencia religiosa o lengua de enseñanza; y sistema de enseñanza privada.⁵³ Este fue el primer acuerdo internacional en tipificar la discriminación y abordarlo como un impedimento del pleno ejercicio del derecho humano.

En 1966 se publicó la *Recomendación de la Unesco* relativa a la condición del personal docente. Dada la relevancia de dicho texto para los efectos de la presente investigación, su respectivo análisis se desarrollará con profundidad en el apartado referente a la calidad docente.

La *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos*, publicada por la Unesco en 1976, fue el primer texto internacional que consideró como un elemento fundamental del ejercicio del derecho a la educación, además de establecer una definición integral, que incluye estructura, fines y principios.

En 1990, Unesco, Unicef, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, en un esfuerzo inédito, suscribieron la

⁵² *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el 14 de diciembre de 1960 (*Artículos 1*). En Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. <https://www.scjn.gob.mx/libro/documents/instrumentosinternacionales.pdf> (consultado el 10 de junio de 2015)

⁵³ *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, (*Artículos 1 y 2*). En Meza, *Compilación de instrumentos internacionales*. <https://www.scjn.gob.mx/libro/documents/instrumentosinternacionales.pdf> (consultado el 10 de junio de 2015)

declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (EPT⁵⁴), que tuvo lugar en Tailandia. Con base a un diagnóstico sobre el estado actual del derecho a la educación en el mundo, y encontrándose con graves ausencias y deficiencias, propusieron un programa de acción para asegurar las satisfacciones de las necesidades básicas de aprendizaje del ser humano. La investigadora Torres, en su análisis sobre esta declaración, considera importante destacar que no se hizo alusión directa al concepto del derecho en el articulado, además de adoptar el término de *educación básica* desde una perspectiva ampliada, que incluía la educación inicial, primaria y de capacitación de jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar.⁵⁵ Por mi parte, destaco como principal contribución que se incluyera el término *educación básica de calidad* en un tratado de esta índole, y de sus diez artículos, considero relevantes cinco de ellos,⁵⁶ los que bajo este concepto de calidad pudieran resultar de impacto directo en el mejoramiento de la educación a nivel universal.

Diez años después, en el Marco de Acción de Dakar, celebrado en el 2000, se ratificó la declaratoria de EPT y se establecieron objetivos específicos para la educación en 2015: extensión de la educación integral de la primera infancia; acceso a enseñanza primaria gratuita y obligatoria de calidad; atención a necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos; incrementar el

⁵⁴ Estas siglas solo refieren a Educación para Todos.

⁵⁵ Esta “visión ampliada” de la *educación básica* recuperaba, en buena medida, el espíritu de la *educación fundamental* de los sesentas. Algunos autores y documentos de la Unesco incluso las consideran equivalentes. McKinsey & Company, PREAL. Serie Documentos No 61. En UNESCO. 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe IBE UNESCO*. 6th edition. Santiago, Education Thesaurus, 2002, p. 47.

⁵⁶ Artículo 1. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje; Artículo 3. Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad; Artículo 5. Ampliar los medios y el alcance de la educación básica; Artículo 6. Mejorar las condiciones de aprendizaje; y Artículo 9. Movilizar los recursos.

número de adultos alfabetizados; igualdad de acceso a la educación por género y mejoramiento de la calidad de la educación.⁵⁷

Ese mismo año se publicó la *Agenda del Milenio* por iniciativa de la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el propósito de articular los planes de desarrollo para los años subsecuentes. La educación fue incluida como la segunda prioridad.⁵⁸ Esta agenda incluye, además, objetivos medibles y programados para los aspectos de pobreza, igualdad, mortalidad infantil, salud materna, VIH sida, medio ambiente y cooperación internacional.

II. 3 Criterios jurisprudenciales sobre el derecho a la educación en los sistemas interamericanos

Existen seis casos en los que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha intervenido como órgano protector de los derechos humanos en el continente americano, de acuerdo al derecho universal a la educación (Art. XII) y al *Protocolo de San Salvador*.

El primero de ellos es el caso Testigos de Jehová contra Argentina,⁵⁹ alegando los acuerdos sobre el acceso a la educación. La Comisión determinó que el Estado de Argentina violó el Artículo XII de la DADH, sin embargo, “[...] no

⁵⁷ UNESCO. 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Ediciones del Imbunche, p. 7.

⁵⁸ OEI “Organización de Estados Iberoamericanos”. ONU. *Declaración del Milenio. Objetivos de Desarrollo del Milenio*. México: 2000

http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html (consultado el 15 de febrero de 2015)

⁵⁹ CIDH. *Informe. Fondo. Caso 2137. Testigos de Jehová vs Argentina*. 18 de noviembre de 1978. En Cisternas, M.S. “El Derecho a la Educación: Marco Jurídico y Justiciabilidad”. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, volumen 4. Número 2, (2010). <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art2> (consultado el 12 de enero de 2014)

se desarrolló el contenido ni se analizó profundamente la afectación del derecho a la educación”.⁶⁰

El segundo caso es el de Adriana Victoria Plaza Orbe y Daniel Ernesto Plaza Orbe contra Ecuador,⁶¹ donde se les prohibió matricularse debido a las quejas que presentaron por el incremento de las cuotas, caso que se agravó al no acatar una resolución judicial donde se acreditó tal vulneración. La CIDH señaló en su informe de admisibilidad que “[...] las alegaciones de la parte peticionaria relativas al acceso a la educación de las presuntas víctimas, bajo el Artículo 13 del *Protocolo de San Salvador*, son susceptibles de su conocimiento”.⁶²

En los siguientes cuatro casos, el derecho a la educación es vulnerado en función de otros derechos, tal es el caso de Brasil,⁶³ alegando que en la detención de adolescentes existe tortura y tratos crueles que pueden llegar a la muerte, y que durante el proceso no cuentan con programas educativos que ayuden a los jóvenes a reincorporarse a la sociedad. Otro caso es el de Ecuador,⁶⁴ de Xavier Alejandro León Vega, donde se le negó una cédula militar, acción que le impedía continuar sus estudios. Ambos casos fueron

⁶⁰ Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. 2011. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-CLADEM, p. 16. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuaroto/15> (consultado el 27 de agosto de 2015)

⁶¹ CIDH. Informe N° 17/09. Admisibilidad. Petición 461-04. Adriana Victoria Plaza Orbe y Daniel Ernesto Plaza Orbe vs Ecuador. 19 de marzo de 2009. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. 2011. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-CLADEM. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuaroto/15> (consultado el 13 de diciembre del 2014)

⁶² Ramírez y Álvarez, *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación*, p. 16.

⁶³ CIDH. Informe N° 39/02. Admisibilidad. Petición 12.328. Adolescentes en custodia de la Fundación de Bienestar del Menor (FEBEM) vs Brasil. 9 de octubre de 2002. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. 2011. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-CLADEM. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuaroto/15> (consultado el 13 de diciembre del 2014)

⁶⁴ CIDH. Informe N° 22/06. Admisibilidad. Petición 278-02. Xavier Alejandro León Vega vs Ecuador. 2 de marzo de 2006. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. 2011. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-CLADEM. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuaroto/15> (consultado el 13 de diciembre del 2014)

admitidos por la CIDH por la violación del Artículo 13 del *Protocolo de San Salvador*.

Otro caso importante en Brasil⁶⁵ fue el de las Comunidades de Alcántara, caracterizado por ser un municipio en que se violentan los derechos humanos, entre ellos el de la educación en función de unas tierras expropiadas, caso similar al de Miembros de la Comunidad Indígena de Ananás y otros contra Brasil.⁶⁶ La CIDH admitió que existía la posibilidad de la vulneración del derecho a la educación reconocida en el Artículo XI de la DADH, así como en el Artículo 13 del *Protocolo de San Salvador*, en conexión con las obligaciones generales contenidas en los Artículos 1, 2 y 3 de éste. Es importante destacar que la CIDH no ha resuelto en ninguno de los seis casos anteriores sobre la vulnerabilidad del derecho a la educación de manera directa al no entrar al análisis de fondo.

Existen también casos en que el derecho a la educación se vulnera de manera conjunta con otro derecho, tal es el expediente de Mónica Carabantes Galleguillos contra Chile,⁶⁷ estudiante que fue expulsada por motivo de su embarazo, y, en acuerdo de solución amistosa, se le reconoció la violación del derecho a “[...] no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas a la vida

⁶⁵ CIDH. Informe N° 82/06. Admisibilidad. Petición 555-01. Comunidades de Alcántara vs Brasil. 21 de octubre de 2006. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. 2011. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuaroto/15> (consultado el 13 de diciembre del 2014)

⁶⁶ CIDH. Informe N° 80/06. Admisibilidad. Petición 62-02. Miembros de la Comunidad Indígena de Ananás y otros vs Brasil. 21 de octubre de 2006. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. 2011. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuaroto/15> (consultado el 13 de diciembre del 2014)

⁶⁷ CIDH. Informe N° 32/02. Solución amistosa. Petición 12.046, Mónica Carabantes Galleguillos contra Chile. 12 de marzo de 2002. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. 2011. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuaroto/15> (consultado el 13 de diciembre del 2014)

privada, y del derecho a igual protección de la ley, ambos reconocidos respectivamente en los Artículos. 11.2 y 24 de la CADH”.⁶⁸

En el caso de un vicerrector de una institución educativa en Ecuador,⁶⁹ la estudiante de esa institución, Paola Del Rosario Guzmán Albarracín, fue acosada y violada, aprovechando el vicerrector su posición de autoridad, lo que dio como resultado el suicidio de la adolescente de 14 años.

La petición se admitió por la posible vulneración de los derechos a la vida (Art. 4); integridad personal (Art. 5); garantías judiciales (Art. 8); derechos del niño/a (Art. 19); igualdad ante la ley (Art. 24); y protección judicial (Art. 25) en concordancia con la obligación del Artículo 1.1 de la CADH y del Artículo 7 de la *Convención de Belém do Pará*. Ni las/los peticionarias/os ni la Comisión incluyeron como derecho vulnerado el derecho a la educación, cuyo acceso debe ser no solo en condiciones de igualdad, sino de ausencia de violencia.⁷⁰

De acuerdo al análisis del derecho a la educación, como un derecho de los infantes, existe un patrón que orienta a la vulnerabilidad del mismo, por lo que las investigadoras Beatriz Ramírez Huarito y Brenda Ivette Álvarez Álvarez lo clasifican en cuatro grupos:

1. La condición de pobreza. El caso emblemático es el de Villagrán Morales contra Guatemala (Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle”).
2. Las condiciones de detención de adolescentes infractores a las leyes penales. El caso del “Instituto de Reeducción del Menor” contra Paraguay (Corte IDH, Caso “Instituto de Reeducción del Menor”).

⁶⁸ Ramírez y Álvarez, *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación*, p. 19.

⁶⁹ CIDH. Informe N° 76/08. Admisibilidad. Petición 1055-06, Paola del Rosario Guzmán Albarracín y familiares vs. Ecuador. 17 de octubre de 2008. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ivette Álvarez Álvarez. 2011. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-CLADEM. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuarito/15> (consultado el 13 de diciembre del 2014)

⁷⁰ Ramírez y Álvarez, *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación*, p. 19.

3. La pertenencia a comunidades indígenas que se ubican en la línea de los casos de las Comunidades de Alcántara y Miembros de la Comunidad Indígena de Ananás contra Brasil, presentados previamente. En este grupo son emblemáticos los casos Yakye Axa contra Paraguay y Sawhoyamaxa contra Paraguay (Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa).
4. Las comunidades migrantes. El caso emblemático es el de Dilcia Yean y Violeta Bosico contra República Dominicana (Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico).

a) Casos en los que se adoptaron medidas de reparación
concernientes a educación⁷¹

En respuesta a la vulneración del derecho a la educación en los distintos países americanos, las sentencias para la reparación del daño se dividen de la siguiente manera:⁷²

1. Becas a víctimas o familiares de víctimas. 27 casos; Perú 9, México 6, Colombia 3, Chile 2, y Trinidad y Tobago, Surinam, Guatemala, Paraguay, y Brasil con un caso cada uno.
2. Creación de fondos de desarrollo de proyectos educativos. 11 casos: Paraguay 4, Brasil, Colombia y Surinam con dos cada uno y Guatemala un caso.
3. Medidas de reparación de educación en derechos humanos, que incluyen programas diversos de capacitación, con miras a que no se repitan las violaciones a derechos humanos, principalmente por sectores

⁷¹ En esta sección se consideran exclusivamente casos que cuentan por lo menos con un Informe de Fondo publicado por la CIDH en su Portal Web y los casos con sentencia de la Corte IDH.

⁷² Ramírez y Álvarez, *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación*, p. 19.

del Estado. 30 casos: Brasil 5, Perú y Colombia con 4 cada uno, Guatemala y México con 3 cada uno, Bolivia, Chile, Paraguay y Ecuador con 2 cada uno, Venezuela, Honduras y Panamá con 1 cada uno.

4. Medidas de reparación en educación como espacios de memoria, ya sea a través de infraestructura o a través de programas de formación. 6 casos: Guatemala 3, Bolivia, Perú y Colombia uno cada uno.

II. 4 Criterios jurisprudenciales sobre el derecho a la educación en México

Existe poca jurisprudencia sobre esto debido a que el derecho a la educación es un concepto muy arraigado en la cultura mexicana, pero, con base a las sentencias publicadas en el apartado anterior, me permito destacar el criterio general que asume la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El derecho a la educación es un derecho social y colectivo el cual se entiende como una prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir la formación, la instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas; se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad.⁷³

Asimismo, este máximo órgano jurisdiccional valida que la garantía del derecho a la educación está protegida en nuestro país por diversos documentos jurídicos nacionales e internacionales: Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, numeral 1, del PIDESC; 13, numeral 1, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en

⁷³ Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 1a. CLXVIII/2015 (10a.), Libro 18, Tomo I, Mayo de 2015, p. 425.

materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26, numeral 1, de la DUDH; y XII, de la DADH.⁷⁴

Otro concepto actualizado en relación al derecho a la educación es el de interés superior del menor sobre cualquier otro rubro, argumentando que la educación es primordial para el buen desarrollo de las personas.⁷⁵⁷⁶

II.5 Derecho a la educación como derecho humano transversal

Al ser el derecho a la educación un derecho transversal es ratificado permanentemente en los distintos ordenamientos internacionales de respeto a los derechos humanos especializados, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social.

III. Derecho a una educación de calidad

A finales del siglo xx, y en respuesta a los nuevos retos que se presentaban a nivel global, el respeto a los derechos humanos fue cobrando cada vez mayor relevancia dentro de las políticas de gobierno tanto internas como externas. De la misma manera, este decálogo de derechos fue evolucionando para responder a las nuevas condiciones humanas y sociales; no se trataba ya solo

⁷⁴ Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 1a. CLXIX/2015 (10a.), Libro 18, Tomo I, Mayo de 2015, p. 429.

⁷⁵ Tesis Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 1a./J. 25/2012 (9a.), Libro XV, Tomo 1, Diciembre de 2012, p. 334.

⁷⁶ Tesis Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 1a./J. 44/2014 (10a.), Libro 7, Tomo I, Junio de 2014.

de garantizar los derechos, sino de que las personas, en el ejercicio de los mismos, tuvieran la posibilidad de obtener una mayor calidad de vida.

Desde esta nueva perspectiva, el derecho a la educación ya no se limita a que los Estados garanticen el acceso, en términos de gratuidad y obligatoriedad, sino que la educación pública otorgada sea de calidad. Para Torres, este derecho lleva implícito a que la educación sea buena⁷⁷ y que tenga consigo un reto de equidad porque, como lo explica Cecilia Braslavsky, quien fuera Directora de Educación de la Unesco, “[...] ninguna forma de educación excluyente merece el calificativo de calidad”.⁷⁸

Esta concepción ampliada de la educación de calidad como un derecho humano es la que ha arrojado saldo negativo a nivel internacional debido a que, durante la segunda mitad del siglo pasado, los gobiernos se concentraron en lograr la cobertura total del servicio educativo en sus países y realizaron fuertes inversiones en términos de infraestructura, pero poco se hizo en lo referente al sistema curricular, a las condiciones de enseñanza y a la instrucción de los formadores, por lo que “[l]a próxima fase requerirá hacer hincapié en mejoras menos tangibles que necesariamente demostrarán ser más difíciles que el logro de unos objetivos cuantitativos”.⁷⁹

A nivel de tratados internacionales, la primera vez que se incluyó el término *calidad* en el derecho a la educación fue en 1990 en la iniciativa de la Unesco, EPT.⁸⁰ En ese documento se habla de políticas educativas para

⁷⁷ Torres, *Derecho a la educación*. En Naya y Dávila, *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*, p. 52.

⁷⁸ Braslavsky, Cecilia. *XIX Semana Monográfica de la Educación. Educación de calidad para todos: iniciativas iberoamericanas*. Lugar de publicación: Fundación Santillana, 2005.

http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/200907/xix_semana_monografica.pdf (consultado el 20 de octubre de 2014)

⁷⁹ Puellas, M. 2004. *Elementos de política de la educación*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 379.

⁸⁰ UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*, p. 7.

mejorar la calidad de la educación básica a partir de tres dimensiones: respeto a los derechos, la equidad y la pertinencia.⁸¹

A partir de este documento, los gobiernos comienzan a trabajar en discursos, reformas y políticas públicas encaminadas a elevar la calidad de la educación pública. En el año 2000, en el Foro Mundial sobre Educación, celebrado en Dakar, se hace referencia directa a los resultados negativos a nivel internacional sobre la falta de acceso, el analfabetismo, la discriminación y la falta de calidad de los sistemas educativos; y se plantea como uno de sus seis principales objetivos el lograr una mayor cobertura de la educación primaria “gratuita y obligatoria de buena calidad”.⁸²

En 2006, la Comisión Europea hace referencia a la garantía de educación básica y “[a] las competencias clave necesarias para tener éxito en una sociedad basada en el conocimiento”.⁸³ En México, fue en 1992 cuando se incorporó el concepto de *educación de calidad* por primera vez y se diseñó un acuerdo de acción específico, tema que se retomó en el 2002 y 2008, antecedentes directos de la reforma constitucional de 2013.⁸⁴

El discurso internacional en torno al tema educativo transitó entonces de un sentido cuantitativo (cobertura) a uno cualitativo (calidad), lo que representa en sí mismo un avance importante en términos de políticas públicas.⁸⁵ Del discurso se pasó a la acción cuando, a partir del posicionamiento de los organismos internacionales, los gobiernos, medios de comunicación, sociedad y comunidad educativa coincidieron en la urgencia de abordar el tema de la mejora de la calidad y replantearon, entre sus objetivos hacia el nuevo

⁸¹ UNESCO. “Educación para Todos: el imperativo de la calidad”. *Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo*. París, Francia, Ediciones UNESCO, 2005, p. 19. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150169s.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2015).

⁸² Espinar, S. 2013. *La evaluación de la calidad en la educación obligatoria*. Madrid: Síntesis, p. 13.

⁸³ Espinar, *La evaluación de la calidad*, p. 28.

⁸⁴ En el capítulo III se hace una revisión exhaustiva de estos acuerdos previos.

⁸⁵ Espinar, *La evaluación de la calidad*, p. 133.

milenio,⁸⁶ ⁸⁷ la modernización educativa. Para los investigadores Sonia Comboni y José Manuel Juárez Núñez, la política modernizadora contempla tanto la mejora de la calidad de la educación como el nivel de escolaridad de la población, la descentralización y la participación ciudadana,⁸⁸ aspectos que se volvieron fundamentales en las políticas educativas en México a partir del 2002.

Diversos especialistas sostienen la relación intrínseca entre el concepto de *equidad* con el de la *calidad educativa* al señalar que el derecho a una educación de calidad depende de manera directa de que se respete el principio de equidad de las personas.⁸⁹ Para la oficina de América Latina y el Caribe de la Unesco, la educación de calidad se alcanza cuando todos los escolares desarrollan sus capacidades y habilidades al máximo, y de esta manera puedan desarrollarse personalmente e insertarse a la sociedad.⁹⁰ En México, el término de *equidad* fue incluido y asociado a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, que contempla entre sus objetivos el del lograr una educación de calidad a nivel nacional de manera inclusiva y equitativa.⁹¹

A pesar de esta gran coincidencia pública sobre la importancia de mejorar el nivel de la educación, el concepto de calidad que se le ha transferido a la educación no ha estado exento de críticas debido a su concepción

⁸⁶ Puellas, *Elementos de política de la educación*, p. 379.

⁸⁷ Martín Rodríguez, Eustaquio. 2014. *Evaluación de centros y profesores*. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 13.

⁸⁸ Comboni Salinas, Sonia y José Manuel, Juárez Núñez. 2006. *Las formas de la tradición en los cambios educativos: las reformas educativas en América Latina, los casos de México y Bolivia 1995-2003*. En Luis Ma Naya y Paulí Dávila. Coord. 2006. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*. Primera ed. Vol. I. Zarautz, País Vasco: Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, p. 387.

⁸⁹ Espinar, S. 2013. *La evaluación de la calidad en la educación obligatoria*. Madrid: Síntesis, p. 90.

⁹⁰ Blanco, R. & Astorga, A. 2008. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, p.34.

⁹¹ INEE. Informe 2014. Annette Santos del Real y Alejandra Delgado Santoveña. Coord. *El derecho a una educación de calidad*. México, INEE, 2014, pp. 10-12.

económica o empresarial,⁹² a su vinculación directa con conceptos como rentabilidad, productividad, eficacia y eficiencia,⁹³ y a la preponderancia que ha tomado en el diseño de políticas públicas.

Por otro lado, es importante considerar que la reforma de los planes y programas públicos educativos para avanzar en términos de calidad requieren una inversión en recursos humanos y económicos que deben ser absorbidos por los propios gobiernos,⁹⁴ los cuales muchas veces se encuentran con dificultades presupuestales para garantizar, en primer lugar, el acceso a la educación, por lo que este tema no se atiende con prioridad y, mucho menos, en términos equitativos a otros países del mundo.

A pesar de lo anterior, la gran mayoría de los países miembros de los organismos internacionales han impulsado reformas en este sentido, colocando en la agenda internacional y nacional la aspiración por alcanzar un alto nivel educativo⁹⁵ a partir de la mejora de la calidad y la equidad,⁹⁶ con base a estrategias de descentralización, autogestión, evaluación y profesionalización docente.⁹⁷

⁹² González Ortiz, Ana María. Salvador Ruíz López y Héctor Mario Armendáriz. Coautor. *La evaluación de los docentes: sus propósitos y controversias*. Centro de Investigación y Docencia. México, Ponce Institución, 2014, p. 5.

⁹³ Escudero Muñoz, Juan Manuel. 2002. *La reforma de la reforma: ¿qué calidad, para quiénes?* Barcelona, Ariel, p. 180.

⁹⁴ Blanco & Astorga, *Educación de calidad para todos*, p. 64.

⁹⁵ Ejemplo de China o Singapur.

⁹⁶ Vaillant, D. 2005. *Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional*. Barcelona: Octaedro, p. 12.

⁹⁷ Gajardo, M. 2009. *La educación tras dos décadas de cambio. ¿qué hemos aprendido?, ¿Qué debemos transformar?* En Marchesi, Á, Tedesco, J. C., Cooll, C. *Reformas educativas. Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. España: OEI-Fundación Santillana. Tomado de González Ortiz, Ana María. Salvador Ruíz López y Héctor Mario Armendáriz. Coautor. 2014. *La evaluación de los docentes: sus propósitos y controversias*. Centro de Investigación y Docencia. México: Ponce Institución, pp. 59-76.

III.1 Definición de calidad aplicada a la educación

Uno de los retos en torno a la concepción de la educación de calidad ha sido, en primer lugar, “su alta dificultad de definición”⁹⁸ o concreción como un término universal, ya que, como afirman Blanco y Astorga, implica un juicio de valor que se emite de acuerdo a un entorno social o a unas necesidades o expectativas específicas de un país o región, por lo que asume una diversidad de significados que difícilmente son compartidos o coincidentes.⁹⁹ Incluso la OCDE, que desde el 2000 realiza las evaluaciones internacionales de calidad educativa, en su informe cita que este concepto “[...] significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés”.¹⁰⁰ Lo que sí se debe tener claro es que el concepto *calidad* proviene de la administración privada¹⁰¹ y se ha ido adaptando para que resulte aplicable en la administración o política pública.

Diversos investigadores y especialistas han trabajado en interpretaciones más amplias, apoyándose en herramientas y metodologías probadas para definir un conjunto de términos que se pueden asociar a la calidad como un valor del sistema educativo. Desde el punto de vista empresarial o administrativo, la calidad en la educación se asocia a condiciones de pertinencia, eficiencia, eficacia y satisfacción:¹⁰² pertinencia con base a la coherencia entre enseñanza y necesidades de alumnos; eficacia en consecución de fines y eficiencia en el uso de los recursos entre insumos y procesos con los productos logrados con ellos.¹⁰³ La investigadora Aguerro define *calidad de la educación* a partir de la “eficiencia, y eficacia como

⁹⁸ Espinar, S. 2013. *La evaluación de la calidad en la educación obligatoria*. Madrid: Síntesis, p. 1.

⁹⁹ Blanco & Astorga, *Educación de calidad para todos*, p. 25.

¹⁰⁰ Puellas, *Elementos de política de la educación*, p. 381.

¹⁰¹ Puellas, *Elementos de política de la educación*, p. 386.

¹⁰² Blanco & Astorga, *Educación de calidad para todos*, p. 25.

¹⁰³ INEE. Informe 2006. *La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana*. México, INEE, 2006, p. 9.

rendimiento escolar”, y alega que un “[...] sistema educativo eficiente es el que da la mejor educación que se puede a la mayor cantidad de gente”.¹⁰⁴

Lee Harvey y Diane Green son reconocidos por haber adaptado el concepto de *calidad* a la educación con base a cinco nociones: calidad como excepción —especial, distinguido, exclusivo o excelente—; calidad como perfección o mérito —hacerlo bien—; calidad como propósito —útil, en beneficio de alguien, satisfacción, cumplimiento de fines o metas—; calidad como producto económico —eficiencia, eficacia, *accountability*—; y calidad como transformación o cambio —mejora, desarrollo cualitativo—. ¹⁰⁵

Para el doctor Francisco Imbernón, la calidad de la educación debe ser definida a partir de cómo se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumno y la incidencia del profesorado y el entorno: la calidad de lo que se ha aprendido y la forma de aprenderlo.¹⁰⁶

Por su parte, la investigadora española Marlen Eizaguirre considera que el concepto *calidad* contempla dos principios: el desarrollo cognitivo, en primer lugar, y el desarrollo cívico, afectivo y creativo de la persona, en segundo lugar,¹⁰⁷ y que estos deberían servir como indicadores del nivel de calidad de un sistema educativo. La OCDE, a su vez, establece que la educación de calidad es aquella que “[...] asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equiparles

¹⁰⁴ Aguerrondo, Inés. *La calidad de la Educación: Ejes para su definición y evaluación*. OEI. <http://www.campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm> (consultado el 28 de octubre de 2014)

¹⁰⁵ Harvey, Lee y Diana Green. *Defining Quality. En Assessment and Evaluation in Higher Education*, vol. 18, núm.1, University of Bath, Bath, 1993. En Imbernón Muñoz, Francisco. 2014. *Calidad de la enseñanza y formación del profesorado. Un cambio necesario*. España: Ediciones Octaedro, S.L., pp.73-83.

¹⁰⁶ Díez, Enrique Javier, Adoración Guamán. Coord. 2013. *Educación pública: de tod@s para tod@s. Las claves de la 'marea verde'*, volumen 4. España, Editorial Bomarzo, p. 20.

¹⁰⁷ Eizaguirre Marañón, Marlen. 2006. En Luis Ma Naya y Paulí Dávila. Coord.2006. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*. Primera edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco, Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, p. 76.

para vida adulta”,¹⁰⁸ independientemente del lugar y circunstancias en donde viva.

Finalmente, la calidad de la educación puede ser definida a partir de los términos en que puede ser medida. En este sentido, la especialista mexicana Sylvia Schmelkes, directora del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, coincide con Eizaguirre al señalar que la calidad se mide de acuerdo a la capacidad de dotar a los alumnos de capacidades cognitivas para la participación ciudadana, la solución de problemas y el desarrollo de valores y actitudes.¹⁰⁹ Su visión está enfocada en medir la calidad educativa a partir de la calidad de las personas beneficiadas: “La filosofía de la calidad total considera que lo importante no son las cosas que hace el hombre, sino el hombre que hace las cosas”.¹¹⁰ Imbernón amplía esta visión al decir que la calidad educativa depende de la calidad medible a partir de las contribuciones sociales de las personas.¹¹¹

Es importante también, en el análisis que realizamos como marco de esta investigación, incluir algunas de las expresiones sobre el objetivo de la educación de calidad. Ya hemos visto a partir de qué conceptos se define, pero habría que tener claro de igual forma cuál es su objetivo. La Unesco establece que los objetivos fundamentales del mejoramiento de la calidad de la educación es el cambio social, el desarrollo, así como la erradicación de la

¹⁰⁸ Marques Graells, Pere. *Calidad e Innovación educativa en los centros*. Barcelona, Departamento de Pedagogía aplicada, Facultad de Educación, universidad Autónoma de Barcelona, 2002. <http://peremarques.pangea.org/calida2.htm> En Gamboa Montejano, Claudia. *Reforma Constitucional Relativa a los Derechos Humanos y los tratados internacionales*. México: Cámara de Diputados, fecha de elaboración Junio del 2012, p. 7. www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-12.pdf Fecha de (consultado el 7 de marzo de 2014)

¹⁰⁹ OEA. Sylvia Schmelkes. 1994 HACIA UNA MEJOR CALIDAD. México, OCDE, pp. 4 y 83. <http://www.ctascon.com/Hacia%20una%20mejor%20calidad%20de%20las%20Escuelas.pdf> (consultado el de septiembre de 2015)

¹¹⁰ OEA. Sylvia Schmelkes. 1994 HACIA UNA MEJOR CALIDAD. México, OCDE, pp. 4 y 83.

¹¹¹ Imbernón Muñoz, Francisco. 2014. *Calidad de la enseñanza y formación del profesorado. Un cambio necesario*. España: Ediciones Octaedro, S.L., p. 20.

pobreza y la desigualdad.¹¹² Schmelkes, por su parte, afirma que, para poder detonar el desarrollo social que menciona la Unesco, debe considerarse que la educación de calidad otorgue una mejor calidad de vida a las personas que reciben educación.¹¹³

III.2 Elementos de una educación de calidad

Una vez establecidos los fines y términos de una educación de calidad, conviene ahora revisar las distintas posiciones respecto a los elementos o indicadores que se toman en cuenta para evaluar el nivel de calidad de un sistema educativo. La posición más consensada es la que considera tanto los factores de la demanda, alumnos, familia y entorno social, como los factores de la oferta, escuela, programa curricular y docentes, así como el efecto que se logra en la conjunción de estos elementos.¹¹⁴ Con el objetivo de garantizar una educación de calidad, la OCDE ha sido el organismo evaluador que ha fijado una serie de criterios a cubrirse:¹¹⁵

1. Establecer fines claros y consensados.
2. Participación social en la gestión educativa.
3. Estabilidad docente.
4. Liderazgo de los directivos.
5. Desarrollo profesional docente.
6. Planeación curricular y evaluación.
7. Implicación de padres de familia.
8. Adecuado ambiente escolar.
9. Énfasis en el proceso de aprendizaje.

¹¹² Hanushek, E. & Woessmann, L. 2009. *Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*. NBER Working Papers 14633, National Bureau of Economic Research, Inc. En UNESCO. 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. España: Ediciones del Imbunche, p. 99.

¹¹³ OEA, Schmelkes, p. 4.

¹¹⁴ INEE. *Informe 2006*.

¹¹⁵ Puellas, *Elementos de política de la educación*, p. 383.

10. Dirección educativa responsable.

Para Manuel de Puelles el primer punto es determinante, ya que considera que cuando los fines educativos se logran, puede hablarse de una escuela de calidad. El inconveniente es que no se ha logrado un consenso a nivel académico ni político ni social sobre cuáles son los fines de la educación, por lo que se convierte en un factor difícil de medir.¹¹⁶

Por su parte, Braslavsky,¹¹⁷ con base en su experiencia y campo de investigación, abonó a este tema al ampliar en la definición de los factores que inciden de manera directa en la educación de calidad para todas las personas. Ella considera la importancia de la pertinencia personal y social, es decir, que la educación responda a las necesidades, intereses y expectativas específicas de cada persona, país o región. En este sentido, afirma que una educación de calidad es “[...] aquella que permite que todos aprendan lo que necesitan aprender, en el momento oportuno de su vida y de sus sociedades”.¹¹⁸ A su vez, Schmelkes soporta este aspecto al plantearlo desde el punto de vista del alumno, y reiterar que la educación de calidad es aquella que satisface las necesidades específicas de los escolares, quienes son los beneficiarios últimos de las políticas educativas.¹¹⁹

Por otro lado, Braslavsky se refiere a la convicción, estima y autoestima de los responsables del proceso educativo: autoridades, directivos y docentes.¹²⁰ Además menciona ocho condicionantes: la fortaleza ética y profesional de los docentes frente a las circunstancias escolares y sociales; el

¹¹⁶ Puelles, *Elementos de política de la educación*, p. 381.

¹¹⁷ Braslavsky, C. 2003. *Diez factores para una educación de calidad para todos en siglos XXI* Braslavsky, 2004. En Blanco, R. & Astorga, A. 2008. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, pp. 22-35.

¹¹⁸ Braslavsky, *Diez factores para una educación de calidad*. En Blanco & Astorga, *Educación de calidad para todos*, pp. 22-35.

¹¹⁹ OEA. Schmelkes. 1994 *HACIA UNA MEJOR CALIDAD*, p. 14.

¹²⁰ Menciona los casos de países como Finlandia, Suecia, Canadá, Japón y Corea, que cuentan con sistemas permanentes de estímulo para sus docentes.

liderazgo y capacidad directiva, no solo administrativa, sino pedagógica;¹²¹ la capacidad de trabajo en equipo al interior del centro escolar y con todos los participantes del proceso educativo; la correlación responsable entre familia y escuela en el proceso de la formación; los programas escolares de 700 horas por año; la calidad de los materiales escolares, particularmente, el libro de texto y su correcto uso por parte de docentes y alumnos; las prácticas pedagógicas diversas, acordes a los alumnos y accesibles para los maestros; y, por último, los incentivos familiares, económicos y sociales mínimos requeridos para un proceso de enseñanza-aprendizaje, que incluyen aspectos básicos como la alimentación de los alumnos, el equipamiento e infraestructura de las escuelas y salarios dignos a los maestros.¹²² En este último aspecto, Imbernón es enfático al afirmar que “[l]a calidad educativa no solo está en la escuela”.¹²³

Eizaguirre,¹²⁴ en cambio, resume a cinco los factores de una educación de calidad: las condiciones personales y sociales de los alumnos; el contexto social y político; los recursos humanos y materiales; las prácticas pedagógicas y los sistemas de evaluación; y, finalmente, el aprovechamiento escolar obtenido.

Tomando como base estas tres aportaciones, podemos enfatizar que hay cinco factores en los que coinciden las propuestas y que, considero, tienen un mayor nivel de relevancia en el educativo: los docentes, los directivos, el plan curricular, el proceso de aprendizaje y prácticas pedagógicas. Todos los

¹²¹ Santiago, Isobel McGregor, Deborah Nusche, Pedro Ravela y Diana Toledo. *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación*.

México: Editorial Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012, p. 59. <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231.pdf> (consultado el 20 de octubre del 2014)

¹²² “En Suiza, por ejemplo, los profesores tienen salarios de cuadros, equivalentes a los de un médico o a los de un director de una pequeña empresa”. Braslavsky, *Diez factores para una educación de calidad*. En Blanco & Astorga, *Educación de calidad para todos*, p. 35.

¹²³ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p. 85.

¹²⁴ Eizaguirre. En Naya y Dávila. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*, p. 77.

otros factores inciden de manera relevante, pero estimo que no condicionan las posibilidades de elevar la calidad de un sistema educativo.

III.3 Acciones para elevar la calidad en la educación

Sin perder de vista que mejorar la calidad debe ser una tarea permanente que evoluciona y se adapta a las necesidades cambiantes, es importante que los gobiernos ajusten o adecuen sus políticas educativas, así como sus normativas, para generar un incremento constante del nivel educativo de sus países. Schmelkes, quien por años ha estudiado y emprendido acciones de mejora en el sistema educativo mexicano, considera que la filosofía de calidad debe basarse en un programa de pequeñas mejoras estratégicas que hagan participar a todos los agentes del proceso educativo, quienes deben apropiarse del centro escolar y permanecer activos con gestiones para elevar la calidad.¹²⁵

Para Eizaguirre, las reformas educativas deben concentrarse de manera prioritaria en los docentes, es decir, en su formación inicial, capacitación y actualización; en el tiempo de aprendizaje del alumno y asegurarse el cumplimiento del término de 850 a 1000 horas anuales; en el énfasis de la formación lectora y la escritura; y en la infraestructura escolar y el material disponible y el liderazgo directivo de los centros escolares.¹²⁶ Por su parte, la Unesco reconoce el esfuerzo que se ha realizado en los últimos años en diferentes países por reformar sus políticas educativas a partir de lo que

¹²⁵ OEA. Schmelkes. 1994 *HACIA UNA MEJOR CALIDAD*, pp. 33 y 97.

¹²⁶ Eizaguirre. En Naya y Dávila. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*, p. 77.

denominan “sistemas de aseguramiento de la calidad”¹²⁷ y de responsabilidad (*accountability*).¹²⁸

Finalmente, todas las reformas para la mejora de la calidad educativa deben estar basadas o impulsadas por el alumno considerando, más que su satisfacción, el nivel cualitativo de las capacidades personales adquiridas durante los años de formación inicial y básica y sus aportaciones sociales.¹²⁹

El ejercicio del derecho a una educación de calidad es una demanda actual y muy vigente en la mayoría de los países, por lo que se debe trabajar de manera exhaustiva en atender la educación pública desde una visión de equidad y diversidad.¹³⁰

IV. Calidad docente como factor de la calidad educativa

Una vez que se consensó a nivel internacional que el derecho humano a la educación implica garantizar una enseñanza de calidad para todas las personas, se inició una nueva tradición de investigación, análisis y diálogo sobre la importancia de cada uno de los factores que inciden de manera directa en el cumplimiento de esta demanda, y se concluyó, a partir de diversos estudios y posicionamientos, que el “núcleo esencial del desafío” es el docente,¹³¹ ya que el sistema educativo se sustenta en el recurso humano.¹³²

¹²⁷ El Aseguramiento de la Calidad consiste [...] en seguir una línea de actuación dirigida a conseguir trabajar en base a un conjunto de acciones planificadas y sistemáticas, implantadas dentro del Sistema de Calidad de la empresa. Los sistemas de aseguramiento de la calidad [...] requieren de una planificación exhaustiva, definición de tareas y responsabilidades, registro de resultados obtenidos y pautas de inspecciones internas continuas, todo ello soportado en documentos. <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/aseguramiento-de-la-calidad>

¹²⁸ UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Ediciones del Imbunche, 2013, p. 108.

¹²⁹ OEA. Schmelkes. 1994 *HACIA UNA MEJOR CALIDAD*, p. 11.

¹³⁰ INEE, *Informe 2014*, p. 6.

¹³¹ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p. 114.

¹³² Hopkins, David. *Cada escuela una gran escuela: el potencial del liderazgo sistémico*. Buenos Aires: Santillana, 2008, p. 109.

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/B_D_1231064373/Revista%20IIDH-40.pdf (consultado el 26 de enero de 2015)

Con base a la evidencia empírica y científica existente, los expertos y especialistas en educación, tanto de los organismos internacionales como de la academia internacional, aseguran que la calidad docente es la primera condición de la calidad educativa,¹³³ por lo que cualquier reforma o política educativa debe centrar su atención en profesionalizarla para generar resultados tangibles en el aprendizaje de los alumnos.^{134 135 136 137}

Por su parte, la Unesco hace un primer reconocimiento del *papel esencial* del docente en el avance educativo a través de la Recomendación relativa a la condición del personal docente de 1966¹³⁸ Unesco (2013) Situación Educativa de América Latina y el Caribe p. 25,¹³⁹ y en la actualidad, en los informes y reportes sobre calidad educativa se fortalece la postura de que “[...] la calidad del cuerpo docente es el factor clave de la calidad educacional [...]”,¹⁴⁰ al afirmar que la capacidad profesional de los docentes es el pilar fundamental que genera y promueve mayor oportunidad de aprendizaje y, en consecuencia, mejores resultados educativos,¹⁴¹ minimizando incluso el impacto de otros factores personales, familiares o sociales.¹⁴²

¹³³ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p. 125.

¹³⁴ XIX Semana Monográfica de la Educación. 2005. María Jesús San Segundo. Ministra de Educación y Ciencia de España, p. 51.

¹³⁵ Numerosos estudios documentan el valor del trabajo docente en los resultados de aprendizajes de los estudiantes, como los efectuados por la OCDE, el BID y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la OREALC/ Unesco Santiago.

¹³⁶ Blanco & Astorga, *Educación de calidad para todos*, p. 47.

¹³⁷ Román, Marcela y F. Javier Murillo. “La evaluación del desempeño docente: objeto de disputa y fuente de oportunidades en el campo educativo”. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 2008. Volumen 1. Número 2 (2008).

¹³⁸ UNESCO. *Recomendación relativa a la Condición del personal Docente*. 1966. http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=13084&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultado el 20 de febrero de 2015)

¹³⁹ http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13084&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultado el 6 de septiembre)

¹⁴⁰ http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13084&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultado el 20 de febrero de 2015)

¹⁴¹ UNESCO. *Recomendación relativa a la Condición del personal Docente*. 1966, p. 25. http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=13084&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultado el 20 de febrero de 2015)

¹⁴² Barber, M. & Mourshed, M. 2007. *How the world best performing school systems come out on top*. McKinsey & Company; Rockoff, J. 2004. *The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data*. *The American Economic Review*, volumen 94, número 2. En UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*. Chile: Ediciones del Imbunche, 2013, p. 110.

Es por lo anterior que en las últimas décadas se han venido impulsado políticas y reformas que transformen la práctica docente, y cuando se habla de transformación, no solo se hace referencia al proceso de formación o capacitación de los maestros, sino a la disponibilidad y compromiso que estos deben asumir ante esta necesidad de cambio.¹⁴³ En este sentido, la doctora Denise Vaillant afirma que “[...] uno de los elementos que más incide en el proceso de aprendizaje tiene que ver con lo que creen, pueden y están dispuestos a hacer los docentes en el proceso de enseñanza-aprendizaje cognitivo, afectivo y de valores”.^{144 145}

Esta afirmación está sustentada en una nueva visión sobre el papel del docente en el proceso educativo, ya que ahora, más allá de transmitir conocimiento, el maestro asume un rol *cultural-contextual y comunitario* que lo lleva a educar también en aspectos sociales y de valores, con el deber de formar personas con sentido crítico, capacidad reflexiva y responsabilidad cívica.^{146 147} Por ello es que la formación tradicional docente ha quedado obsoleta, pues en la actualidad se requiere que los maestros cuenten con habilidades y capacidades más amplias que incluyan “[...] el diálogo con los alumnos, la capacidad de estimular el interés por aprender, la incorporación de las tecnologías de la información, la orientación personal, el cuidado del desarrollo afectivo y moral, la atención a la diversidad del alumnado, la gestión del aula y el trabajo en equipo”.¹⁴⁸ En este sentido, Braslavsky y los

¹⁴³ OEA. Schmelkes. 1994 *HACIA UNA MEJOR CALIDAD*, p. 33.

¹⁴⁴ Vaillant, *Formación de docentes en América Latina*, p. 5.

¹⁴⁵ Presidenta del Comité Científico del Observatorio Internacional de la Profesión Docente (OBIPD) con sede en la Universidad de Barcelona.

¹⁴⁶ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, pp. 51-52.

¹⁴⁷ Vallejo, Pedro. 1993. *La evaluación del profesor: una visión de los principales problemas y enfoques en diversos contextos*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, p. 26.

¹⁴⁸ Marchesi, Álvaro. “El valor de educar a todos en un mundo diverso y desigual. En los sentidos de la educación”. *Revista PReLac*. No 2, (2006). Tomado de Blanco, R. & Astorga, A. 2008. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, pp. 54-69.

investigadores Rosa Blanco y Alfredo Astorga plantean que la formación docente actual debe desarrollar dos tipos de capacidades: las cognitivas y pedagógicas —a lo que llaman profesionalismo—; y las competencias éticas y sociales de la función docente —que denominan profesionalidad—, y que tienen que ver con la responsabilidad social que asumen.¹⁴⁹

A nivel social también hay un consenso en señalar al docente como el responsable del nivel educativo, aunque hay posiciones que juzgan que este posicionamiento es injusto, dado que se dejan fuera de esta consideración elementos tan importantes como el contexto social y las condiciones en las que se desarrolla el proceso de enseñanza, incluso hay investigadores que colocan como primer factor de impacto al centro educativo y al sistema que lo respalda¹⁵⁰ en el que, además de los maestros, también son parte los directivos, padres de familia, autoridades y comunidad.¹⁵¹

IV.1 Acciones para elevar la calidad docente

Como ya se mencionó, la calidad docente ha tomado particular protagonismo en las políticas y reformas educativas de las últimas décadas, ya que es considerada por los especialistas uno de los retos más “críticos” en la actualidad,¹⁵² por lo que requiere una transformación de fondo e integral en todos sus elementos: formación, remuneración, oportunidades de desarrollo y condiciones laborales.¹⁵³

¹⁴⁹ Braslavsky, C. 2003. *Diez factores para una educación de calidad para todos en siglos XXI* Braslavsky, 2004. En Blanco, R. & Astorga, A. 2008. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, p. 7.

¹⁵⁰ Román, Marcela y F. Javier Murillo. “La evaluación del desempeño docente: objeto de disputa y fuente de oportunidades en el campo educativo”. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 2008. Volumen 1. Número 2 (2008), p. 2.

¹⁵¹ OEA. Sylvia Schmelkes. 1994 HACIA UNA MEJOR CALIDAD, p. 40.

¹⁵² Vaillant, D. 2005. *Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional*. Barcelona: Octaedro, p. 28.

¹⁵³ “El desafío de las políticas docentes es monumental: configurar una carrera profesional docente capaz de atraer a jóvenes talentosos a la docencia, formar adecuadamente a los candidatos, retener en las

De acuerdo al último estudio publicado por la Unesco sobre calidad educativa, la docencia en América Latina es una profesión menospreciada por los gobiernos, autoridades educativas y la sociedad misma, y el gremio de maestros ha padecido de condiciones deficientes de remuneración, formación y desarrollo profesional.¹⁵⁴ Esta tesis es soportada por otros investigadores quienes mencionan de manera destacada las difíciles condiciones laborales y la intervención sindicalista,¹⁵⁵ lo que en suma “[...] influye de manera negativa en la posibilidad de contar con los mejores profesores en los sectores más vulnerables [...]”¹⁵⁶ y de manera general en todos los sectores, pues, como afirma Imbernón, estas condiciones deficientes la convierten en una profesión poco atractiva.¹⁵⁷

Por lo anterior, resulta urgente definir y atender de manera puntual la problemática actual desde las estrategias de acceso, formación, selección y evaluación de docentes aptos y capacitado^{158 159} hasta la concreción de un programa de desarrollo profesional que ofrezca buenas perspectivas de crecimiento, promoción y reconocimiento laboral,¹⁶⁰ lo que implica mejorar y actualizar sistemas de formación y capacitación; tabuladores de remuneración, de acuerdo al nivel de responsabilidad de la profesión docente en comparación con otras profesiones; la situación laboral; y, por supuesto, la inversión pública en educación que permita solventar estas medidas.^{161 162} En la declaración de

aulas (especialmente en aquellos sectores más desaventajados) a los profesores competentes, y hacer del desarrollo profesional una necesidad y una exigencia. Dado el carácter sistémico de todos estos procesos, es difícil avanzar en uno sin hacerlo en los demás”. UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Ediciones del Imbunche, 2013.

¹⁵⁴ UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Ediciones del Imbunche, 2013.

¹⁵⁵ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p. 111.

¹⁵⁶ UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*, p. 25

¹⁵⁷ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p. 96.

¹⁵⁸ Vallejo, *La evaluación del profesor*, p. 153.

¹⁵⁹ UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*, p. 110.

¹⁶⁰ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p.111.

¹⁶¹ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, pp. 96-97.

Dakar se hace mención también de la importancia de que los docentes se involucren y participen de manera activa y responsable en la definición de las políticas y reformas educativas que impactan en su práctica profesional.¹⁶³

IV.2 Formación docente

El estado actual de la calidad docente es atribuido a dos aspectos relevantes en América Latina y, particularmente, en México: la formación y la remuneración. Las investigaciones recientes señalan que el nivel de formación del docente es somero para el proceso de enseñanza, y pugnan por un “[...] profundo replanteamiento del modelo convencional de los maestros y profesores”,¹⁶⁴ que se centre en la formación inicial y las condiciones laborales. Vaillant acude a los investigadores Martin Carnoy y Claudio de Moura (1997) para referirse al hecho de que la educación normalista está resultando ineficaz, ya que no alcanza los niveles actuales de escolaridad que se demandan al no modificar la formación pedagógica y no transitar de una formación teórica a una práctica, interactiva y de investigación.¹⁶⁵

De acuerdo a la OCDE, la formación normalista debe contemplar tres procesos formativos para poder garantizar el permanente desarrollo profesional de los docentes: la formación inicial, la inserción profesional y la formación en servicio o formación continua.¹⁶⁶ La formación inicial es considerada uno de los retos más importantes en términos educativos.¹⁶⁷ En América Latina, los estudios de docencia no pertenecen al sistema universitario, sino a

¹⁶² Vaillant, *Formación de docentes en América Latina*, p. 9.

¹⁶³ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p. 25.

¹⁶⁴ Vaillant, *Formación de docentes en América Latina*, p. 9.

¹⁶⁵ Vaillant, *Formación de docentes en América Latina*, pp. 25, 28 y 33.

¹⁶⁶ D. M. Paola. *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México (comisionado por la universidad Iberoamericana para la OCDE)*. Paris, Analytical paper, OCDE, 2009, p. 39.

¹⁶⁷ McKenzie, Phillip, and Paulo Santiago. Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers. Teachers Matter: Developing and Retaining effective Teachers. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, p. 52. <http://www.oecd.org/edu/school/34990905.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2015)

instituciones de *nivel terciario*, que son las escuelas normales de educación. Las ventajas que supone esta decisión son “[...] el fortalecimiento de la vocación, la interacción con las escuelas, y la relación con las comunidades [...]”¹⁶⁸ aunque, por otra parte, se señalan como desventaja los estándares para la titulación o certificación, la duración de la educación normalista y el bajo nivel de formación pedagógica que se alcanza, además de que dicha educación no pone atención en el desarrollo de la investigación.¹⁶⁹

Otro de los aspectos que está tomando mayor importancia en la discusión sobre la formación docente es la que tiene que ver con los procesos de selección y de ingreso a las escuelas normalistas. La Unesco señala, además, la importancia de impulsar cambios y actualizaciones en la currícula y prácticas pedagógicas como dos factores clave en este proceso.¹⁷⁰

La inserción de los egresados en la práctica docente es otra de las fases que deben ser abordadas con debida atención, ya que es un proceso inevitable por el que deben pasar los maestros para poder aplicar y desarrollar las habilidades prácticas de la docencia a partir de un aprendizaje basado en prueba y error, acompañados de profesionales con experiencia.¹⁷¹ La importancia de este proceso radica, según Blanco y Astorga, en que en este periodo se define el perfil del egresado como profesor.^{172 173}

¹⁶⁸ Blanco, R. & Astorga, A. *Educación de calidad para todos*, p. 52.

¹⁶⁹ UNESCO. Situación Educativa de América Latina y el Caribe, p. 114.

¹⁷⁰ UNESCO. Situación Educativa de América Latina y el Caribe, p. 116.

¹⁷¹ Marcelo García, Carlos. *Políticas de inserción a la docencia: del eslabón perdido al puente para el desarrollo profesional docente*. Bogotá, Colombia, Ponencia presentada en el Taller Internacional sobre Políticas de Inserción, organizado por PREAL, 2006. En Linda Darling-Hammond. 2008. Tomado de Blanco, R. & Astorga, A. 2008. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, p. 53.

¹⁷² El autor se refiere al profesor como un *experto adaptativo*, es decir, como personas preparadas para un aprendizaje a lo largo de toda la vida.

¹⁷³ Blanco, R. & Astorga, A. *Educación de calidad para todos*, p. 53.

Por último, la formación en servicio —o formación continua— se señala como un factor de “impacto innegable en la calidad de la enseñanza”¹⁷⁴ y de gran relevancia en esta profesión, pues requiere una actualización permanente¹⁷⁵ para poder adaptarse a las nuevas necesidades o demandas de los sistemas educativos y de los escolares, particularmente en lo que se refiere a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Las reformas educativas que han incluido este aspecto de capacitación docente no han resultado tan exitosas como se esperaba,¹⁷⁶ dado que se ha atendido de manera aislada de los otros componentes del sistema profesional.¹⁷⁷

Es importante agregar que la formación continua es solo uno de los aspectos a considerar en el desarrollo profesional docente, por lo que se debe acompañar de otras acciones o políticas de desarrollo, como el salario, el clima laboral y mecanismos de promoción y reconocimiento.¹⁷⁸

V. Evaluación docente como medida para garantizar la calidad docente y la educativa

Uno de los factores que los investigadores y expertos en la materia han destacado como una herramienta para garantizar la calidad educativa es la evaluación docente. De acuerdo a su planteamiento, si el docente es el factor clave del proceso educativo, contar con los docentes más competentes debería asegurar un mayor nivel en el resultado del proceso. Esta perspectiva ha

¹⁷⁴ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p. 97.

¹⁷⁵ Vaillant, *Formación de docentes en América Latina*, p. 73.

¹⁷⁶ “El caso de Chile es ilustrativo. Ha sido uno de los países que ha sostenido en el tiempo un proceso de reforma y un conjunto de medidas consideradas en un proyecto nacional. Sin embargo, algunos docentes consideran que, entre otros factores, los resultados desalentadores tienen que ver con una capacitación no siempre consecuente con las demandas de las escuelas”.

¹⁷⁷ Cuenca, Ricardo. *El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del Plan nacional de capacitación Docente*. Lima: Ministerio de Educación, 2003. En Blanco, R. & Astorga, A. 2008. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, p. 54.

¹⁷⁸ Imbernón, *Calidad de la enseñanza*, p. 180.

venido tomando fuerza desde finales del siglo pasado, en especial a partir de la década de los ochenta con la publicación en Estados Unidos del informe *Una nación en riesgo: el imperativo de la reforma educativa*,¹⁷⁹ y la ola de reformas educativas implementadas en muchos de los países miembros de la OCDE, que incluyeron esta práctica como un “elemento integral [central] de las políticas docentes y escolares”¹⁸⁰ con el aval de los actores educativos, autoridades públicas, sindicales, académicas y de los organismos sociales.^{181 182}

Wise, Darling-Hammond, Mc Laughlin y Bernstein afirman que la evaluación del profesor incide de manera importante en la calidad educativa porque se obtiene información referente a la capacidad de docencia de los nuevos profesores, permite identificar a los profesores incompetentes o ineficaces y aporta guías para la mejora de la actuación docente.¹⁸³ Por su parte, el investigador español Eustaquio Martínez señala dos claros propósitos que se logran con la información y evidencias que se obtienen del proceso de evaluación: garantizar el proceso de aprendizaje de los alumnos y promover la mejora continua de la práctica docente.¹⁸⁴

Para los especialistas, la *calidad* y la *evaluación* son dos términos indisociables relativos a la práctica docente,¹⁸⁵ y existe un consenso generalizado sobre la importancia de que las reformas educativas aseguren la

¹⁷⁹ Shinkfield y Stufflebeam. 1995. *Teacher Evaluation: Guide to Effective Practice*. Boston Kluwer Academic Publisher. En Martín Rodríguez, Eustaquio. 2014. *Evaluación de centros y profesores*. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 233.

¹⁸⁰ Isoré, M. 2014. *Evaluación docente: practicas vigilantes en los países OCDE y una* Martín Rodríguez, Eustaquio. *Evaluación de centros y profesores*. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 233.

¹⁸¹ Villa Sánchez, Aurelio y Morales Vallejo, Pedro. *La evaluación del profesor: una visión de los principales problemas y enfoques en diversos contextos*. Vitoria-Gasteiz, p. 17.

¹⁸² Santiago, Isobel McGregor, Deborah Nusche, Pedro Ravela y Diana Toledo, *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación*, p. 130.

¹⁸³ Wise, Darling-Hammond, Me Laughlin y Bernstein. 1985. En Villa Sánchez, Aurelio y Morales. 1993. *La evaluación del profesor: una visión de los principales problemas y enfoques en diversos contextos*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pp. 205-206.

¹⁸⁴ Martín, *Evaluación de centros y profesores*, p. 262.

¹⁸⁵ Álvarez Méndez, Juan Manuel. 2008. *Evaluar para conocer, examinar para excluir*. S.L. Madrid: Ediciones Morata, p. 11.

profesionalidad del profesorado captando, preparando, reteniendo, promoviendo y recompensando a un cuerpo docente competente con base a procesos evaluativos.^{186 187 188} El destacado psicólogo educativo Robert Stake, citado por Martín Rodríguez, señala que los resultados de la evaluación docente deben servir para establecer recompensas al mérito, corregir deficiencias, seleccionar y retener docentes, apoyar la formación continua y “[c]ontribuir a que se entienda el funcionamiento de la escuela en su totalidad”.¹⁸⁹ Por su parte, el investigador de la Universidad de Columbia, Gary Natriello, establece tres propósitos principales para la evaluación docente de acuerdo a las perspectivas contemporáneas y que resumen el planteamiento de Stake:

- 1) controlar el rendimiento de los individuos dentro de unas posiciones determinadas;
- 2) controlar el movimiento que tiene lugar dentro de los puestos docentes. La evaluación puede servir para detectar a los individuos que tratan de acceder a un puesto, para retener aquellos que pudieran abandonar la plaza que ocupan, o para forzar la salida de otros¹⁹⁰; y 3) legitimar el sistema de control organizativo en sí mismo.¹⁹¹

Finalmente, los investigadores Aurelio Villa Sánchez y Pedro Morales¹⁹² consideran que los resultados de la evaluación docente no solo inciden en la práctica de enseñanza, sino que, además, tienen un impacto importante en los

¹⁸⁶ Jason, Millman y Linda Darling–Hammond. 1997. *Manual para la evaluación del profesorado*. España: La Muralla, S.A., p. 23.

¹⁸⁷ Martín, *Evaluación de centros y profesores*, p. 255.

¹⁸⁸ Villa y Morales, *La evaluación del profesor*, p. 30.

¹⁸⁹ Stake, Robert. 1989. Martín Rodríguez, Eustaquio.2014. *Evaluación de centros y profesores*. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 240.

¹⁹⁰ “Ha habido muchas discusiones y muchas reformas políticas con respecto al uso de la evaluación para la toma de decisiones sobre el estatus de los profesores. Muchos estados han revisado recientemente los procesos de certificación, y muchos de estos cambios han implicado la instauración de nuevas formas de evaluación como requisitos para la certificación. Por ejemplo, existen cada vez más estados federales que utilizan algún tipo de examen para individuos que desean incorporarse a la enseñanza”. (Pugach y Rath, 1983; Anrig, 1986). (Jason y Linda, *Manual para la evaluación*, p. 51) “El elemento clave es que la evaluación se utiliza para cambiar o mantener el rendimiento del sistema, no cambiando el rendimiento de los individuos que permanecen en sus puestos, sino cambiando a los individuos que ocupan los puestos a la sazón”. (Jason y Linda, *Manual para la evaluación*, p. 52.

¹⁹¹ Jason y Linda, *Manual para la evaluación*, pp. 50-52.

¹⁹² Villa y Morales, *La evaluación del profesor*, pp. 31-32.

alumnos, directivos, sociedad e institución, y de manera especial aporta a los programas de investigación sobre educación en los diferentes países.

Por otro lado, es importante destacar que, a pesar del consenso logrado sobre la pertinencia de la evaluación docente como medida para elevar la calidad educativa, siempre ha existido una natural reticencia por parte del cuerpo docente a ser evaluado, principalmente, como lo señalan Villa Sánchez y Morales, “[...] por desconocimiento de sus formas y objetivos, por la falta de credibilidad de las instancias evaluadas, por las posibles repercusiones de la misma evaluación [...]”, por lo que recomiendan que los profesores participen en los procesos evaluativos, en su análisis, discusión y diseño, y que exista un compromiso de todas las partes implicadas en el proceso. Sugieren además que los propósitos y fines de la evaluación sean comunicados previamente de manera clara a los evaluados, y los resultados vayan acompañados de incentivos y reconocimientos y no solo de acciones correctivas.¹⁹³

Un segundo aspecto, que resulta controversial del ejercicio de evaluación, tiene que ver con los aspectos a evaluar de la práctica docente, ya que, como afirma la investigadora mexicana Ana María González Ortiz, “[...] la educación constituye un proceso complejo que no se limita al trabajo en el aula, sino que está estructurado en bienes simbólicos que no se pueden medir ni generalizar”.¹⁹⁴

En la práctica reciente, la evaluación a los profesores ha contemplado los aspectos de formación, competencias, habilidades y resultados obtenidos, así como comportamiento en el aula. Los investigadores D. M. Medley, H. Coker y R. S. Soar esquematizaron cuatro rubros de evaluación: aptitudes

¹⁹³ Villa y Morales, *La evaluación del profesor*, pp. 23, 44, 46 y 47.

¹⁹⁴ González Ortiz, Ana María. Salvador Ruíz López y Héctor Mario Armendáriz. Coautor. 2014. *La evaluación de los docentes: sus propósitos y controversias*. Centro de Investigación y Docencia. México: Ponce Institución, p. 8.

(conocimientos, habilidades, valores); competencias; actuación (conducta); y efectividad (resultados), los cuales siguen predominando en la práctica actual.¹⁹⁵

V.1 Evaluación docente en México y América Latina

Al igual que en el resto de los países miembros de la OCDE, los países de América Latina han sumado la práctica de la evaluación docente a sus procesos educativos en las últimas décadas. La fórmula que se implementó desde 1990 hasta el 2012 fue el del Programa de Carrera Magisterial, que consistía en otorgar incentivos a los docentes con base a resultados de evaluaciones anuales que se realizaban de manera opcional y “[...] se han utilizado básicamente en la promoción de niveles que representan incremento de ingresos [...]”,¹⁹⁶ no en la función docente.

Las pruebas estandarizadas a los alumnos también representaban herramientas de evaluación docente, tal es el caso de la prueba ENLACE¹⁹⁷ que, de acuerdo a los resultados obtenidos por los estudiantes, los docentes eran recompensados con incentivos económicos en concepto de reconocimiento, no en ingreso salarial.

Una tercera vía de evaluación docente era la aplicación de exámenes de selección de candidatos a la formación docente y, desde el 2008, como herramienta de selección y asignación de plazas docentes, a través de un concurso nacional de oposición centrado en la aplicación de un examen estandarizado. Hasta el 2012, la aplicación de esta evaluación fue opcional para los Estados.

¹⁹⁵ Coker, H. Medley, D.M., Soar, R.S., 1984. En Villa Sánchez, Aurelio y Morales Vallejo, Pedro. 1993. *La evaluación del profesor: una visión de los principales problemas y enfoques en diversos contextos*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pp. 23-27.

¹⁹⁶ González Ortiz, Ana María, *La evaluación de los docentes*, p. 2.

¹⁹⁷ Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares

La OCDE realizó en 2014 una revisión exhaustiva del sistema de evaluación en México en la que incluyó la evaluación docente. Los resultados que arrojó el informe suponen una radiografía muy exacta del estado del sistema de evaluación docente que existía previo a la reforma constitucional del 2013. Incluyo aquí los resultados más destacados:

1. El concepto de retroalimentación no está plenamente arraigado entre los actores escolares;
2. La evaluación se enfoca más en el control y la medición, que en el aprendizaje;
3. El sistema de evaluación para los maestros en servicio que está actualmente en vigor se centra principalmente en el aumento de los salarios y en las recompensas, y pone poco énfasis en sus vínculos con el desarrollo;
4. El sistema general de evaluación de los maestros es resultado de la acumulación de programas e iniciativas aisladas [...] implantados para tener control sobre los maestros y por la relación entre el sindicato (SNTE)¹⁹⁸ y el gobierno, en detrimento de la calidad educativa;
5. Los maestros no saben a ciencia cierta lo que se espera de ellos y cómo se les apoyará para alcanzar las metas establecidas por cada uno de los componentes del sistema.¹⁹⁹

Como conclusión, acudo al ex director de evaluación educativa en México, Víctor Manuel Velázquez, para destacar la importancia que ha tomado en recientes años la práctica de la evaluación docente dentro del sistema educativo mexicano, a partir de una política de estado que asocia de manera

¹⁹⁸ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

¹⁹⁹ OCDE, Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación, pp. 40, 55, 57, 120.

directa la calidad docente a la calidad educativa, aunque manteniendo claro que “[l]a evaluación no determina la calidad de la educación, pero sí puede ayudar a su mejoría si se usa adecuadamente [...]”,²⁰⁰ y que solo será posible su uso correcto a partir del compromiso y la participación de todos los actores involucrados, y de manera central de los propios docentes y sus representaciones gremiales.

²⁰⁰ Velázquez, Víctor Manuel “La evaluación como recurso para elevar la calidad de la educación en México”. *Revista Iberoamericana de la Educación*. Número 10, (1996) <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie10a08.htm> (consultado el 20 de enero de 2015)

CAPÍTULO DOS

HISTORIA DE LA EDUCACIÓN Y SU LEGISLACIÓN EN MÉXICO

I.- Historia de la Educación En México

En 1810 el periodo de la Guerra de Independencia es el momento en que concluye la dominación española, hecho que se refleja en la enseñanza de la época. Un segundo periodo de relevancia es el de la Revolución Mexicana, del que se deriva la formación de instituciones responsables de la política educativa, vigentes hasta nuestros días.

Durante más de siete décadas, el país estuvo gobernado bajo un régimen presidencialista de partido único, que se concentró en la ampliación de la cobertura del sistema educativo mexicano sin dirección específica en planes y programas de estudio. No obstante, fue hasta la última década del siglo XX que se produjeron los primeros cambios en materia educativa, confirmándose en el año 2000 con la alternancia política en México.

I.1 Un nuevo México: época independiente (1810-1821)

De 1810 a 1821 México enfrenta la Guerra de Independencia en contra de los Españoles (once años); durante este periodo el país se encontró en un régimen de imposiciones que surgían a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, emanada de la Monarquía Española. En lo referente a educación, la Iglesia Católica controlaba la enseñanza, y aunque los ayuntamientos de esa época tenían a su cuidado las escuelas de primeras letras y establecimientos de la educación, el Clero fue el principal promotor de la instrucción. Hubo un intento de expedir un primer documento jurídico redactado en México con la “Constitución de Apatzingán” (1814) pero no llegó a aplicarse.

I.2 Organización de la República Mexicana (1822-1875)

Una vez que México es independiente, se promulga la primera Constitución política formal (1824), que estipuló en el Artículo 50, Fracción I, sobre la educación, que la responsabilidad de su promoción era exclusiva del Congreso general.²⁰¹ En 1833, el Congreso creó la Dirección General de Instrucción Pública para el DF y los territorios federales, cuya función era nombrar profesores, reglamentar la instrucción y elegir los libros de texto. La potestad sobre la educación recae en el poder ejecutivo hasta 1842, cuando el presidente Antonio López de Santa Ana declara la obligatoriedad de la enseñanza gratuita y libre, y se establece de esta forma la Dirección de Instrucción Primaria.

Posteriormente, el presidente Benito Juárez García (1858-1864), con el compromiso de que “[e]l Gobierno procurará generalizar la instrucción primaria, perfeccionará la facultativa en todas las profesiones y merecerá todos su cuidado [...] en el desarrollo de inteligencias y en la difusión de las ideas”,²⁰² crea, en 1861, la primera Secretaría de Justicia e Instrucción Pública como organización del gobierno federal, cuya reglamentación figura en la Ley Orgánica de Instrucción Pública, suprimiendo la enseñanza religiosa y estableciendo la educación primaria como obligatoria, gratuita y laica.

El presidente Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876) promulgó un decreto en el Congreso de la Unión (1874), estableciendo que “[...] la instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto quedan prohibidas en todos los establecimientos de la federación, de los estados y

²⁰¹ Cisneros Farías, German. 2000. *Axiología del Artículo tercero Constitucional*. México: Trillas, p. 31.

²⁰² López Beltrán, Iván. 2005. *La educación de México a través de los siglos*. Morelia, Michoacán: Trabajo elaborado en la Universidad Vasco de Quiroga, (Fue corregido y aumentado en 2007 para fines de esta publicación), p. 2.

los municipios [...]",²⁰³ con el fin de evitar el fanatismo o el uso de la enseñanza para la evangelización o dominación por parte de los católicos españoles.

I.3 Porfiriato (1876-1910)

Pablo Escalante y Dorothy Estrada señalan que en el siglo XX, "[...] el territorio mexicano era de 1 972 546 km², albergaba poco más de 15 000 000 habitantes, estaba casi despoblado y, aunque había empezado a urbanizarse, seguía siendo predominantemente rural [...]",²⁰⁴ por lo que las políticas educativas tendrían que dirigirse hacia la industrialización como nueva demanda. Así pues, el presidente Porfirio Díaz implementó dos acciones: la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, en 1905, así como la promulgación de la Ley de Escuelas de Instrucción Rudimentaria, en 1911. La recién creada Secretaría de Estado fue dirigida por el intelectual Justo Sierra Méndez,²⁰⁵ quien consideraba necesario generar una institución sólida como instrumento para implementar una reforma al sector educativo que la equiparara en importancia al sector económico.

²⁰³ Arnault, Alberto. 1998. *La federación Educativa en México*. México: biblioteca de normalista, SEP/COLEMEX/CIDE. En Gamboa Montejano, Claudia. 2007. *Reforma Educativa*. México: Centro de Documentación Información y análisis de la Cámara de Diputados, p. 30.

²⁰⁴ Zoraida Vázquez, Josefina. *Renovación y Crisis*. 1963. En Escalante Gonzalvo, Pablo, et al. Dorothy Tanck de Estrada. Coord. *Historia mínima de la educación en México*. México: El Colegio de México, Seminario de la Educación en México, p. 217.

²⁰⁵ Justo Sierra nace el 26 de enero en la ciudad de Campeche, México en 1848. Fue escritor, periodista, educador y político mexicano y Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes de México (1905-1911). Fundó la Universidad Nacional de México en 1910. Fue llamado el maestro de América por su incansable defensa de la educación. Escribió varios libros, entre los que se destaca: *México, su evolución social* (1900-1902); *Antología del Centenario* (1910); *Juárez, su obra y su tiempo*.

I.4 La constitución del México revolucionario (1917-1943)

Durante la Revolución Mexicana (1910-1917) fue más importante enviar personas a la lucha que educarlas; concluida la lucha civil e instalado el nuevo sistema de gobierno en México, dirigido por el presidente Venustiano Carranza, se plasmó el compromiso con la educación en la Constitución de 1917, en el Artículo 3, que señala que “[...] la misión de la escuela es educar al pueblo, no sólo proporcionarle habilidades y destrezas y reproducir el conocimiento, sino educarlo en el sentido profundo de formar a una persona culta, apta para vivir en la sociedad y ser productiva”.²⁰⁶

El concepto de laicidad causó discusiones en el Congreso de la Unión, pues ratificaba la no intervención de la iglesia católica. Para algunos constituyentes, “[...] excluir al clero de la enseñanza era un atentado contra la libertad y el laicismo, una restricción a la educación”.²⁰⁷

En lo referente a la política educativa del presidente Carranza, su principal propósito fue educar a las personas, de manera que en los años veinte, una vez lograda la estabilidad social y política del país, se incorporó la enseñanza de Educación Cívica, Historia y Geografía.²⁰⁸

Un personaje importante para el sistema educativo mexicano de esa época fue José Vasconcelos Calderón,²⁰⁹ rector de la Universidad Nacional México (UNAM) (1920-1921), máxima casa de estudios del país. Desde la rectoría asumió un papel destacado en su materia, transfiriendo las

²⁰⁶ Órnelas, C. 2011. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 57.

²⁰⁷ Loyo, Engracia. 1963. *La educación del Pueblo*. En Escalante Gonzalvo, Pablo, et al. Dorothy Tanck de Estrada. Coord. 2010. *Historia mínima de la educación en México*. México: El Colegio de México, Seminario de la Educación en México, 159.

²⁰⁸ Órnelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 98.

²⁰⁹ José Vasconcelos. Nacido en Oaxaca en 1882. Abogado, rector y secretario de la SEP. “En 1929 lanzó su candidatura para presidente de la República y, después del fracaso, en un nuevo destierro, recorrió Europa, Asia y América del Sur. Volvió a México en 1940 y se encargó de la dirección de la Biblioteca de México”. En http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&id=160:jose-vasconcelos-1882-1959 (consultado el 10 de septiembre de 2015).

atribuciones de la Secretaría de Instrucción Pública a la Universidad Nacional en 1920.

Vasconcelos consideraba a la educación de manera integral, pues para él incluía el conocimiento del entorno —propuesta que no era nueva— y la apreciación de las bellas artes y la lectura eran el medio más eficaz para adentrarse en el conocimiento general y la reflexión.²¹⁰ Vasconcelos pensaba que “[...] la mejor acción de patriotismo consiste en que se enseñe a leer todo el que sabe [...]”;²¹¹ formó, pues, un *ejército* de estudiantes universitarios como maestros, con el objetivo de enseñar lectura y escritura. De manera simultánea se concentró en convencer a los poderes locales de la importancia de construir una nueva secretaría.

I.5 SEP (1921-1924)

Es el presidente Álvaro Obregón quien construye una nueva institución para administrar la educación: la Secretaría de Educación Pública (SEP),²¹² creada el 3 de octubre de 1921 (Diario Oficial de la Federación 469-470), nombrando a José Vasconcelos como titular.

El gobierno de Obregón estaba convencido de que la educación era la mejor modo de unificar al país y organizar la economía, y para lograrlo se

²¹⁰ Ómelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 37.

²¹¹ De la Peza, María del Carmen. 2008. *Comunidad y desacuerdo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Fundación Manuel Buendía: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En Vasconcelos, José. 1952. *El Desastre*. México: Ediciones Botas, p. 22.

²¹² Como Ley Orgánica de la administración pública federal se decreta la Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. El gobierno de Obregón se caracterizó por el apoyo e impulso que recibieron los programas de índole social, lo cual se demuestra con la creación, en 1921, de la SEP como parte de la administración pública central y la consecuente desaparición del Departamento Universitario y Bellas Artes, cuyas funciones son asumidas por la flamante secretaría. Hasta ese momento existían 8 secretarías y 4 departamentos: Secretaría Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura, Trabajo, Hacienda, Educación Pública y Guerra; departamentos: Aprovechamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, Contraloría y Salubridad Pública. Döring, Erika y Carmen Evelia, Hernández. *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*. México: Gestión y Estrategia. Departamento de Administración. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm> (consultado el 4 de agosto de 2014). En http://www.academia.edu/9434360/LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DE_NUESTROS_DIAS_PASADO_Y_PRESENTE_DE_LA_ESTRUCTURA_ADMINISTRATIVA_DEL_PODER_FEDERAL

apoyó en la creación de escuelas rurales, bibliotecas, y otorgó mayores beneficios a los alumnos, como libros y desayunos escolares gratuitos. Los maestros dejaron las aulas y fundaron las Casas del Pueblo²¹³ y las Misiones Culturales²¹⁴ como medida para llevar la educación a zonas rurales o marginadas, donde la educación era nula.²¹⁵ Se puede resumir de este periodo que la prioridad fue la enseñanza a las masas.

Pese a que el tiempo de Vasconcelos al frente de la SEP fue corto,²¹⁶ significó un momento histórico para el sistema educativo mexicano, pues el titular mantuvo firme su visión y convicción de lo que quería para el país, aunque el contexto político y económico que enfrentaba México en aquel entonces no permitieron que se mantuviera dicha filosofía educativa.

I.6 Educación socialista: nueva visión, primer gran cambio (1924-1941)

La misión de este periodo fue la de afianzar el carácter laico como la doctrina oficial en la educación. México se encontraba envuelto en problemas políticos, económicos y sociales, por lo que la ciudadanía realizó huelgas y

²¹³ Fue el nombre que asumieron las escuelas rurales, donde se aprendía a leer, escribir, hacer cuentas, se impartían diversas materias como Historia, Geografía, Aritmética, y se ofrecían talleres de artes y oficios y manualidades.

²¹⁴ Formaban un grupo de expertos con diferentes conocimientos y habilidades (economía doméstica, agricultura, industrias música, arte, educación física y enseñanzas académicas); apoyaron la preparación de los primeros maestros rurales federales y llevaron a las comunidades un mensaje "civilizador". Por medio de cursos o "institutos", que duraban inicialmente 21 días y después cuatro semanas, los misioneros intentaban capacitar a los docentes y, además, mejorar el trabajo, la producción y la vida cotidiana de los vecinos. Órnelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 163.

²¹⁵ Estas dos figuras descritas son el inicio de una educación en zonas marginales y, en este sentido, Silvia Schmelkes ha señalado: "[l]a Escuela Rural Mexicana y las Misiones Culturales no sólo definieron un impulso inicial de política educativa por hacer llegar educación básica de calidad, relevancia y utilidad a los sectores mayoritarios de la población, sino que lo hicieron con una entrega y una mística y espíritu de servicio tales, que sus resultados aún perduran. Juntas diseñaron un modelo de educación rural orientado a toda la comunidad, diseñado para mejorar el estado económico de los habitantes del pueblo, basado en la participación de la comunidad, flexible y capaz de adaptarse a las necesidades de cada poblado. La educación se concebía como un medio de mejorar la condición social, intelectual y moral de la comunidad". González, J. *El afán educativo*. 2011. El SNTE *en el proyecto de Nación en México*. Primera edición. México: Aguilar, p. 46.

²¹⁶ Período: 12 de octubre de 1921 al 2 de julio de 1924, durante la Presidencia de Álvaro Obregón (1920-1924). http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Semblanza_Jose_Vasconcelos#.VS3c-KbSm_M (consultado el 15 de junio de 2015)

movilizaciones de obreros y campesinos, que exigían se cumplieran las reformas sociales por las que se había luchado en la Revolución.

El general Plutarco Elías Calles, presidente en turno, “[...] impulsó un gobierno de leyes e instituciones y puso mayor acento en la educación como pilar de un programa económico nacionalista y de desarrollo rural”.²¹⁷ También autorizó como medida moderadora el proyecto que grupos *radicales* lideraban: la incorporación de la educación socialista en todos sus niveles,²¹⁸ autorizándose el cambio en los niveles de educación primaria, secundaria y normal. Calles entregó la propuesta a la cámara de diputados, donde se aprobó en 1924.

Aunque la educación socialista tenía la finalidad de “[...] incorporar a todos los niños y jóvenes a la escuela pública [...]”,²¹⁹ beneficiando así a las clases populares y otorgándoles alimentos y apoyos económicos, el concepto de socialista se malinterpretó; el investigador Pedro Escalante lo explica:

La interpretación del concepto socialista llevó a varios maestros a una guerra sin cuartel contra la religión, a transformar iglesias en escuelas, centros culturales o salones de baile, a quemar imágenes, perseguir sacerdotes y desmentir las enseñanzas familiares. En el espacio escolar festivales o ceremonias cívicas sustituían a las tradicionales fiestas religiosas, la bandera rojinegra a la de la patria y La Internacional o El Agrarista al Himno Nacional. Las comunidades se dividieron por las acciones irreligiosas de muchos maestros y mostraron su rechazo retirando a los niños de la escuela.²²⁰

La política educativa continuó sin muchos cambios en el periodo de Moisés Sáenz (1928) como secretario de la SEP, quien continuó con las Escuelas de

²¹⁷ Escalante, P & Estrada, D.T. 2010. *Historia mínima la educación en México*. México: El Colegio de México, Seminario de la Educación en México, p. 163.

²¹⁸ Para Luis G. Monzón, “[...] el Socialismo, como Sistema de Vida es UNO y SOLO; está sujeto a normas fijas, a reglas invariables, que el capricho y la conveniencia de los hombres no pueden alterar”. Órnelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 67.

²¹⁹ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 18.

²²⁰ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 18.

Acción.²²¹ También se dio seguimiento a la construcción de escuelas rurales, y se le dio mayor importancia a la educación de nivel superior, pues diversos grupos de estudiantes estaban en peligro de crear un conflicto nacional debido a la exigencia de dar autonomía a la Universidad Nacional, la cual el presidente Emilio Portes Gil (1929) proclama por medio de una Ley Orgánica.

I.7 Continuidad socialista con otro enfoque: Bassols

En el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, presidente de México (1930-1932), inició la política enfocada al desarrollo económico manteniendo la orientación socialista. Para esto contó con Narciso Bassols como secretario de educación, quien consideraba que la educación debía promover un carácter nacional e integrador²²² a través de la educación cívica, manteniendo así la laicidad.

En esta época socialista “[...] se buscó ‘civilizar’ a los indígenas, homogeneizar sus hábitos y manifestaciones culturales y hacer al trabajador más productivo y eficiente [...]”,²²³ por lo que se creó el Instituto Politécnico Nacional (IPN), una red de Escuelas Técnicas, Escuelas de Altos Estudios, la Escuela Regional Campesina y la Escuela Central Agrícola. “El utilitarismo de Bassols, su voluntad de cambio y su tenacidad consolidaron el aparato que Vasconcelos fundó”.²²⁴

El sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) es recordado históricamente por la Expropiación Petrolera, y, en materia educativa, por mantener el espíritu socialista. Se creó el Instituto de Orientación Socialista, y se emitió el *Plan de Acción de la Escuela Primaria Socialista*, documento

²²¹ Eran teorías constituidas desde la época de Vasconcelos, “[...] que estaba en contra de los procesos pedagógicos tradicionales, creía en la capacidad de dilucidar de cualquier niño y alumno, sin imponer ninguna disciplina férrea, e impulsando el ‘aprender haciendo’; era un pedagogo con el que había estudiado Sáenz en Estados Unidos”. González, *El afán educativo*, p. 43.

²²² Esta integración debía de ser por medio del desarrollo económico.

²²³ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p.163.

²²⁴ Ornelas, *El sistema educativo mexicano*, p.114.

innovador que dictó lineamientos que orientaban la educación de México, y que al término del sexenio cambió la política educativa.

Se apoyó a las comunidades indígenas cuando “[...] se pugnó por el Bilingüismo entre los mayas, maztecos mixes, totonacos y tarahumara [...]”,²²⁵ creando el Instituto Lingüístico de Verano, donde se formaban docentes bilingües con la misión de “alfabetizar en la lengua indígena primero e introducir el español”.²²⁶

En cuanto a las relaciones del Estado con la iglesia, ambos llegan a una conciliación de manera informal al aceptar que el sistema político mexicano debe de ser laico.²²⁷

I.8 Evolución del país: agricultura-industria y unidad nacional (1941-1968)

El presidente Ávila Camacho (1940-1946), en su discurso oficial de toma de protesta, se refirió a la educación desde una perspectiva de "renovación de ideales", teniendo en mente la conciliación y el fin de los antagonismos de carácter social.²²⁸ Se nombró secretario de educación a Octavio Véjar Vázquez (1941-1943), miembro del grupo conservador, quien puso en orden de prioridades el combate a la Escuela Socialista y la reconciliación con la iglesia.²²⁹

“La propuesta ideológica más importante y controvertida de Véjar Vázquez fue la ‘pedagogía del amor’,²³⁰ para acentuar la armonía social y acabar con la lucha de clases”.²³¹ Se logró que se agruparan las

²²⁵ De la Peza, *Comunidad y desacuerdo*. En Vasconcelos, *El Desastre*, p. 96.

²²⁶ De la Peza, *Comunidad y desacuerdo*. En Vasconcelos, *El Desastre*, p. 96.

²²⁷ Para mayor información leer el capítulo de “Políticas culturales y educativas del Estado Mexicano de 1970 a 2006. Una historia contemporánea de México”. Tomo 4. Lorenzo Meyer, Ana, Covarrubias Velasco, Humberto, Garza Elizondo. México: Océano, 2009, p. 252.

²²⁸ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p.189.

²²⁹ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 190.

²³⁰ No se concretó debido a la intolerancia del Secretario Véjar, la cual le costó su dimisión del puesto.

²³¹ Órnelas, *El sistema educativo mexicano*, p.115.

organizaciones sindicales existentes y el gobierno impulsó la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como medida de unificación para sacar adelante su política corporativa y poder negociar con una organización creada a modo y manejada desde el propio gobierno. Como consecuencia de esta unión, el papel del maestro pasó de ser un *líder social* a limitar su actividad a lo académico.

El objetivo era “[...] mexicanizar al indígena que no se consideraba a sí mismo nacional [...]”,²³² mientras que los planes y programas “[...] ya no serían co-educativos, desfanatizantes, cooperativistas, emancipadores sino mínimos, flexibles, graduados, nacionales y perfectibles”.²³³ Lo anterior se plasmó en “La Ley Orgánica de 1942, que estableció que la enseñanza primaria, en su contenido básico, sería igual en toda la República”.²³⁴

Para este proyecto de nación, se dio la titularidad de la SEP a Jaime Torres Bodet (1943-1946), siendo él “[...] conciliador por excelencia y pieza clave en la conformación del actual sistema educativo”.²³⁵ Impulsó una reforma constitucional al Artículo 3, siguiendo tres considerandos:

Primero, porque la educación socialista era una expresión demagógica; segundo, por el dogmatismo que implicaba la noción del conocimiento exacto y, tercero, por convicción personal de que la educación socialista, tal como rezaba el texto del Artículo 3 constitucional, no se impartía en ninguna parte de la República.²³⁶

Algo trascendente de esta reforma es que el Estado continuaba con la obligación de educar al país.

²³² De la Peza, *Comunidad y desacuerdo*. En Vasconcelos, *El Desastre*, p. 97.

²³³ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 193.

²³⁴ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 212.

²³⁵ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 195.

²³⁶ Torres Bodet, Jaime. 1981. *Memorias*. 2a edición. México: Porrúa. En Órnelas, C. 2011. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 68.

Torres Bodet creó un organismo para capacitación de nuevos docentes: el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, cuyo objetivo fue mejorar las capacidades intelectuales y buscar la mejoría profesional del magisterio.²³⁷

En 1946 se inició un periodo de doce años de *continuidad* en la política nacionalista. Miguel Alemán Valdéz (1946-1952) dejó claro que su política educativa se concentraría en erradicar toda tendencia izquierdista y en exaltar el nacionalismo, además consideraba que la educación tendría que enfocarse a la industrialización, contando con ciudadanos preparados como técnicos. Esta visión continuó en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), con el discurso de la Unidad Nacional: “[...] la escuela era para todos y en la Secretaría de Educación no había ni izquierdas ni derechas, sino únicamente servicio profesional”.²³⁸ Estos periodos presidenciales no se metieron a profundidad en materia educativa.²³⁹

En 1958, con la llegada de Adolfo López Mateos a la presidencia, se nombró nuevamente a Torres Bodet como titular de la SEP, quien realizó un estudio sobre el estado de la educación en México con resultados alarmantes, por lo que “[...] el propósito era claro: ampliar la oferta de la educación primaria y prever el crecimiento de la población para satisfacer toda la demanda; es decir, que ningún niño menor a los 14 años quedara sin escuela”.²⁴⁰ Se creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg), cuyo objetivo era regular el tema literario en las escuelas de manera obligatoria.²⁴¹

²³⁷ Órnelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 120.

²³⁸ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 201.

²³⁹ Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 201.

²⁴⁰ Órnelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 121.

²⁴¹ Las protestas se desataron al anunciar que los textos serían obligatorios. Autores de textos, libreros, editores y la Unión Nacional de Padres de Familia se manifestaron en contra de la obligatoriedad,

Este periodo se distinguió también por la inestabilidad que existía en el ramo sindical del magisterio, hasta entonces controlado por el gobierno. Los reclamos tenían que ver con la autonomía sindical, y los maestros llegaron incluso al paro de labores y cierre de escuelas como medida de protesta.²⁴² La respuesta del gobierno fue la represión, y terminó con el encarcelamiento de los líderes sindicales, dejando como líder del SNTE a Carlos Jonguitud Barrios, quien durante 15 años fue una mancuerna con el gobierno, pues era miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

I.9 México Moderno: Inclusión de la Democracia (1968-1990)

El periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) continuó con la inestabilidad en el ramo educativo y social, generada por las revueltas de jóvenes universitarios por la violación a la supuesta autonomía de la UNAM y la represión por parte del gobierno a las manifestaciones, siendo el punto climático de las revueltas el 2 de octubre de 1968, con la Matanza de Tlatelolco en la Plaza de las Tres Culturas.

Con la llegada de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) a la presidencia, y de Víctor Bravo Ahuja a la SEP, se presentó una nueva reforma a la política educativa, creándose una figura llamada Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa. Al terminar la comisión sus estudios, se toma la decisión de derogar la Ley Orgánica de 1942 y se sustituye por la Ley Federal de

tachándola de anticonstitucional, antidemocrática y antipedagógica. Además, la inquietud política del momento contribuyó a intensificar y diversificar las protestas. Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 204.

²⁴² De ahí que nuevos actores se incorporaran a las protestas, llegando a consolidar un amplio y diversificado frente en contra del gobierno. Se trataba de grupos por demás heterogéneos, entre ellos sectores privados y de poder económico, que aunque no estaban comprometidos con el debate escolar, trataban de recuperar fuerza e imponer límites a la autonomía del Estado. Las protestas, entonces, ya no sólo se centraron en el carácter obligatorio de los textos sino en la defensa de la libertad de enseñanza tal y como había sido promulgada en 1917. Escalante & Estrada. *Historia mínima la educación en México*, p. 204.

Educación, decretada el 13 de diciembre de 1973, quedando establecido el objetivo de la educación:

Artículo 2: La educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.²⁴³

El objetivo era educar a los niños para convertirlos en ciudadanos, comprometiéndolos a trabajar por el desarrollo del país para lograr que este fuera “[...] más igualitario, abierto, distributivo, homogeneizador y participativo”.²⁴⁴ En 1974 se inició el programa nacional de castellanización.

El inicio del gobierno de José López Portillo (1976-1982) se caracterizó por la preferencia al sector educativo; en 1977 nombró a Fernando Solana como secretario de educación, quien redefinió el proyecto educativo del anterior secretario, Porfirio Muñoz Ledo. El gobierno incrementó el presupuesto del ramo educativo, amplió la cobertura, construyendo nuevos centros escolares, y continuó la descentralización administrativa de la SEP. En 1980 se impulsó la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) a través de la Ley Nacional de Educación para Adultos (1979) —este instituto sigue operando actualmente—.

Una de las aportaciones más importantes de la administración de Solana fue la elevación a rango constitucional de la autonomía universitaria, que operaba bajo la normativa secundaria: ley orgánica de cada universidad.

²⁴³ SEP. 1974. *Secretaría de Educación Pública. Documentos sobre la Ley Federal de Educación*. México: SEP. En Órnelas, C. 2011. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 67.

²⁴⁴ Latapí, Pablo. *Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos*. En Órnelas, C. 2011. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 130.

La década de los ochenta inició con una fuerte crisis económica nacional —devaluación del peso—: llega a la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y nombra al reconocido político Jesús Reyes Heróles para hacerse cargo del sector educativo. Existió una creciente intervención y actividad del SNTE, pues se incrementaron las protestas e inconformidad del magisterio, lo cual se reflejó en el servicio docente, en la suspensión de clases o dejando a un lado la preparación del docente en el aula.

En el siguiente sexenio, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) nombró a Manuel Bartlett Díaz como secretario de educación, enfatizando la descentralización administrativa de la educación hacia los estados; pero la situación de inestabilidad de la SNTE no permitió la negociación ni el acuerdo para impulsar dichas modificaciones, por lo que se determinó un cambio de dirigencia en el Sindicato y en la titularidad de la SEP.

I.10 Incorporación y competitividad con otros países:

Educación de Calidad (1990-2012)

Tras estos acontecimientos se designó a Ernesto Zedillo Ponce de León como secretario y se impulsó la elección de Elba Esther Gordillo como dirigente del SNTE, descentralizando la educación a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), por parte del gobierno federal, los estados y el SNTE, en 1992. La indicación fue muy clara: estos dos nuevos personajes tenían que realizar lo que el presidente quería.

Se realizó un proyecto de reforma al Artículo 3 constitucional que “[...] propondría que la obligatoriedad de la educación abarcara a la enseñanza secundaria y que se asentara con claridad el deber del Estado de ofrecerla a

todos los mexicanos, ya que tal precepto sólo estaba implícito”.²⁴⁵ Propuesta que no fue bien recibida, pues se alegaba que la redacción era una trampa, por lo que se modificó el texto inicial eliminando la condición de “a quien lo solicite”.

Se ratificó que el control de la elaboración de planes y programas de estudios lo mantenía el gobierno federal, aunque se tomarían en cuenta opiniones a los estados y los diversos sectores sociales, y se incluyó el permiso para impartir educación religiosa en los planteles privados, siempre y cuando se respetaran los planes de estudio básicos.

El 13 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una nueva Ley General de Educación (Tomo CDLXXVIII. Número 9 página 41),²⁴⁶ derogando la Ley Federal de Educación de 1973, y la Ley Nacional para la Educación de los Adultos de 1975, ya que estos cambios constitucionales tenían que modificar las leyes secundarias.

Este periodo se confirmaba como el de mayores avances en materia educativa: se aumentaron los días efectivos de clase y el gasto educativo, se concretó e implementó la ansiada descentralización y se normalizaron las relaciones con el SNTE, ya que la dirigente de este sindicato fue impuesta por el mismo gobierno.

Como consecuencia de la política social del sexenio del presidente Salinas (Solidaridad) se logró aumentar la matrícula a través del programa Escuela Digna, que reactivó la construcción de escuelas y se permitió la entrada de instituciones privadas; aumentando la oferta educativa.

²⁴⁵ Órnelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 78.

²⁴⁶ Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXVIII. Número 9. <http://diariooficial.gob.mx> disponible (consultado el 5 de agosto de 2015)

Con la entrada de la presidencia de Zedillo en 1994, la educación estuvo dirigida por Miguel Limón Rojas, se reactivaron el sector educativo con programas de becas en primaria y secundaria, los apoyos económicos para maestros y estudios de posgrado en el extranjero, y se extendió el programa de libros de textos gratuitos para nivel secundaria. En cuanto a lo técnico pedagógico, se modificó el programa de español, matemáticas, historia y geografía, se creó un atlas geográfico universal y el Sistema Nacional de Evaluación, que no prosperó.

Vicente Fox Quezada (2000-2006), candidato del Partido Acción Nacional (PAN), gana la elección y nombra como secretario de educación a Reyes Tamez Guerra, quien se planteó como objetivo central elevar la calidad de la educación implementando los programas Escuela de Calidad con horario completo, Enciclomedia²⁴⁷ e inglés.

Diversos sectores públicos y privados firmaron el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* en el 2002, y se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) “[...] con la tarea principal de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”.²⁴⁸ Desafortunadamente, este compromiso no incluía una revisión a fondo del ejercicio magisterial, tema que había sido vetado por la líder sindical Elba Esther Gordillo, lo que permitió un mayor control y fortalecimiento del ramo sindical.

En 2006 resulta electo como presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), gracias a la alianza electoral que había establecido con el recién

²⁴⁷ Programa insignia de la administración educativa. La Enciclomedia es un recurso que complementa la información ofrecida en los libros de texto con material interactivo.

²⁴⁸ INEE. *Acerca del INEE*. <http://www.inee.edu.mx> (consultado el 7 de septiembre de 2014)

fundado Partido Nueva Alianza, de la líder sindical Elba Esther Gordillo, convirtiendo su fuerza sindical en una fuerza política. A partir de eso, todas las políticas y programas educativos se coordinaban con el SNTE: se acordaron con el sindicato las evaluaciones a los alumnos, docentes y centros escolares, para lo cual se implementó la prueba ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares) y se inscribió a México en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). Las evaluaciones a los docentes y a los alumnos fueron aplicados por la propia SEP, lo que le restó credibilidad a los resultados obtenidos.

I.11 SNTE

El SNTE (1944) surge como consecuencia de la disolución de diversos sindicatos del sector educativo por acuerdo del Congreso Nacional de Trabajadores de la Educación. El objetivo era consolidar una organización fuerte que hiciera contrapeso a la SEP.

El SNTE considera que la educación debe ser “[...] pública, nacional, gratuita, laica, científica, democrática, popular, pluricultural y ecologista, para mejorar la vida de la población y conducir el cambio ‘en el marco de la ley’ [...]”; se manifiesta en defensa de los principios del Artículo 3 constitucional y defiende los derechos laborales, sociales, económicos y profesionales de sus miembros. Al día de hoy, el SNTE suma un millón 500 mil los profesores, constituyendo así el sindicato más grande de América Latina.

A finales de la década de los setenta, maestros que se autodenominaron democráticos lucharon contra la hegemonía del SNTE y crearon la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el 17 de diciembre de 1979, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. La CNTE busca la

democratización sindical y la preservación de la escuela pública, y tiene fuerza en pocos estados, como Chiapas, Michoacán, y Guerrero, y se han caracterizado por manifestaciones violentas, disruptivas y constantes paros de actividades. Actualmente es dirigida por Rubén Núñez Ginez, dirigente sindical del estado de Chiapas.

II. Artículo 3 constitucional

II.1 Constitución Mexicana

En los Estados Unidos Mexicanos la base normativa jurídica es la Constitución, por encima de cualquier otra norma o precepto legal reconocido. A esto se le conoce como “principio de supremacía de la Constitución”,²⁴⁹ por lo que toda ley o reglamento deberá derivar de dicho ordenamiento. Esta norma suprema contiene los derechos humanos y sus garantías, así como “[...] la creación, forma, competencia y limitación de los órganos de gobierno. Es decir, la Constitución contiene los principios esenciales del orden jurídico”.²⁵⁰ En ella se encuentran todos los principios generales que deben tutelar las políticas públicas y privadas. La Constitución Mexicana, como en muchos países, contiene el ideario de sus orígenes como país independiente.²⁵¹

La Constitución Mexicana se divide en dos partes: dogmática y orgánica.²⁵² La primera contiene los Derechos Humanos y sus garantías

²⁴⁹ Lo anterior tiene su fundamento en el Artículo 133 constitucional, que a la letra dice: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> (consultado el 3 de agosto de 2014)

²⁵⁰ La Interpretación Constitucional en México. En *Boletín mexicano de derecho comparado*, año IV, número 12. México, Universidad Autónoma de México, 1971, p. 384.

²⁵¹ La Interpretación Constitucional en México. En *Boletín mexicano de derecho comparado*, p. 384.

²⁵² Las garantías, contenidas en la primera parte (dogmática), se entienden como los derechos mínimos de todo individuo por el sólo hecho de encontrarse dentro del territorio nacional. De ahí que, para una

individuales,²⁵³ “[...] establece los derechos de todas las personas que se encuentran en el territorio mexicano tanto extranjeros como nacionales”,²⁵⁴ y la segunda parte contiene las obligaciones, la forma de gobierno, su división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como su funcionamiento.

A partir de la conformación de México como país independiente, se han decretado tres constituciones: la de 1824, la de 1857 y la de 1917, todas ellas promulgadas por un poder legislativo legalmente establecido. A lo largo de la historia existieron, además, alrededor de nueve documentos normativos para la nación que no llegaron a ser elevados a rango constitucional, de los cuales es importante destacar —para efectos de esta investigación— el conjunto de normas conocidas como *Siete Leyes*.²⁵⁵ El investigador Emilio Rebas sugiere también tomar en cuenta el estudio histórico constitucional del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.²⁵⁶

mejor concepción, se pueden dividir en garantías de igualdad 1,4 y 12; garantías de libertad 3, 4, 5, 6,7, 8 9, 10, 24,130 y 28; garantía de propiedad 27; garantía de seguridad jurídica 15 y 17, y garantía de seguridad jurídica del procedimiento penal 20. Asimismo, nuestro máximo tribunal jurisdiccional ha establecido la definición en la siguiente jurisprudencia: Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, *P.J.* 2/97, *Tomo V*, enero de 1997, p. 5.

⁵ La doctrina constitucional mexicana califica a la garantía constitucional como el instrumento que establece la Carta Magna para asegurar la salvaguarda de los derechos en ella reconocidos, y restablecer el orden constitucional cuando es violentado por una autoridad.

²⁵⁴ Ceja García, Jayro A. S.f. *Trascendencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. <http://www.cic.umich.mx/documento/divulgacion/trascendencia.pdf> (consultado el 7 de marzo de 2015)

²⁵⁵ “El Reglamento provisional político del Imperio mexicano (18 de diciembre de 1822); El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (31 de enero de 1824); Las Bases para la nueva Constitución; Las Siete Leyes; Constitución de 1836 (23 de octubre de 1835 y 29 de diciembre de 1836); Las Bases Orgánicas de la República mexicana de 1843 o Constitución de 1843 (12 de julio de 1843); El Acta de reformas de 1847 y el Acta constitutiva y de reformas de 1847 (5 de abril y 21 de mayo de 1847); El Estatuto provisional del Imperio Mexicano o Constitución de 1865 (10 de abril de 1865); El Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 (1 de julio de 1906).” El oficio del historiador. Antecedentes de la Carta Magna de 1917. Zavala, José Félix. 2010. *El oficio de historiar*. <http://eloficiodehistoriar.com.mx/2010/08/15antecedentes-de-la-carta-magna-de-1917/> (consultado el 8 de agosto de 2014)

²⁵⁶ Rebas, Emilio O. 1995. *La evolución constitucional de México 2004*, Primera edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas México. XXV. Constitución Mexicana. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1470/4.pdf> (consultado el 10 de agosto de 2014)

III. Revisión constitucional del derecho a la educación

III.1 Antecedentes

“La Constitución de 1824, adopta como forma de gobierno, para la nación mexicana, la estructura política de república federal, divide los espacios territoriales en estados y establece una clara definición administrativa a su división de poderes”²⁵⁷, estuvo basada tanto en la Constitución de Estados Unidos de Norte América (1787) como en la Constitución de Cádiz de España (1812); la primera por la manera de organizarse bajo el régimen Federal, y la segunda por la religión oficial: la católica. Recién instaurado como país independiente, en México existían muchas y muy diversas corrientes de pensamiento sobre cómo organizarse y el rumbo a seguir, por lo que la apelación a estas dos constituciones fue necesaria, además de que entonces eran los únicos documentos a los que se tenía acceso.

En lo que respecta al derecho a la educación, había un solo antecedente para intentar materializarlo en la Constitución de Apatzingán de 1814,²⁵⁸ en el Título I De Los Principios o Elementos Constitucionales; y en el Capítulo v de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, que en los Artículos 38 y 39, dedicados a las libertades del hombre, señalaban que no se podía prohibir la instrucción a toda la ciudadanía.²⁵⁹

A partir de estos preceptos, los constituyentes que elaboraron el proyecto de 1824 introdujeron el término *ilustración* como concepto general del que se desprende la enseñanza, e incorporaron en el Título III del poder Legislativo, sección quinta de las facultades del Congreso, Artículo 50: la

²⁵⁷ Cisneros, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p. 31.

²⁵⁸ Formalmente Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

²⁵⁹ Cisneros, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p. 28.

exclusividad a los diputados generales de promover la *ilustración*, establecer colegios de marina, artillería e ingeniería.²⁶⁰

Durante el periodo del presidente Valentín Gómez Farías, en octubre de 1833, se marca el inicio del liberalismo en la educación mexicana con la creación de la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, y se decide “[...] declarar libre la enseñanza y al ecualizar un conjunto de instituciones para dedicarlas al servicio educativo, se define por vez primera, en México recientemente independizado, la competencia del Estado respecto a la educación”.²⁶¹

La Constitución de 1857 se dio como consecuencia de la victoria del movimiento Insurgente liderado por Florencio Villarreal, Nicolás Bravo y Juan Álvarez²⁶², bajo el plan de Ayutla,²⁶³ cuyo objetivo fue derrocar a Antonio López de Santa Anna; dictador de México. Y así recuperar las libertades que se habían ganado con la Independencia, por lo cual se reunieron grandes pensadores de la época y trabajaron del 19 de febrero de 1856 al 5 de febrero de 1857 estudiando las vías para elaborar el ya mencionado plan de Ayutla; considerado innovador por establecer capítulos que garantizaban por primera vez los derechos del hombre —entendidos después como los Derechos Humanos—, la soberanía nacional y la competencia religiosa.

Respecto al orden educativo, el proyecto fue incorporado a los derechos de los hombres, ya no como facultad del Congreso General. Fue propuesto inicialmente en el Artículo 18 constitucional, pero derivado de las discusiones

²⁶⁰ Cisneros, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p. 29.

²⁶¹ Solana, F., Reyes, R. & Martínez, R. 2001. *Historia de la educación pública en México*. México: Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, p.1.

²⁶² SEP. 1 de marzo de 2013. *Aniversario de la Proclamación de Plan de Ayutla*.

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/1_de_marzo#.U-lkGVaeQM (consultado el 7 de agosto 2014)

²⁶³ Hay que reconocer que la Revolución de Ayutla logró el mérito de establecer la gratuidad, la obligatoriedad y el laicismo en la escuela oficial. González Chávez, J. 1999. *Artículo 3º. Constitucional Gratuidad de la Educación Superior. Un Enfoque Jurídico. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior*. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/indice.htm> (consultado el 7 de julio de 2015)

dentro de la Cámara. Finalmente se incorporaron dos mandatos en el Artículo 3 de la Constitución: “[1] La enseñanza es libre. [2] La ley determinara qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben de expedir”.²⁶⁴

En lo que respecta al primer mandato, se establece que no habrá restricción alguna en cuanto al tipo o modalidad de instrucción, por lo que se deja abierto a que cualquier persona pueda dar y recibir educación sin objeciones, y se le otorga a los padres o tutores la libertad de decidir la mejor educación para sus hijos, incluso si ésta fuera religiosa —aunque los pensadores liberales tenían como objetivo la separación del clero de la escuela para la construcción de un sistema educativo laico—. En cuanto al segundo mandato, se restringía al Estado la regulación de una ley secundaria que determinara las profesiones que tendrían que contar con una certificación oficial para su desempeño.

Durante este mismo periodo se formuló una legislación denominada *Leyes de Reforma*,²⁶⁵ que estipuló la división Iglesia-Estado de la que derivó la Ley sobre Adiciones y Reformas a las Constitución con fecha del 25 de septiembre de 1873, la cual establece en su Artículo 1 que “[e]l Estado y la

²⁶⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1957.

²⁶⁵ Ley Juárez o Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios; Ley Lafragua o Ley de libertad de imprenta; Decreto que suprimió la coacción civil de los votos religiosos; Decreto que suprimió la Compañía de Jesús en México; Ley Lerdo o Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas; Ley Lafragua o Ley del Registro Civil; Ley Iglesias o Ley sobre derechos y obvenções parroquiales; Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos; Ley de Matrimonio Civil; Ley Orgánica de Registro Civil; Decreto de secularización de cementerios; Decreto supresión de festividades religiosas; Ley sobre libertad de cultos; Decreto de expulsión; Decreto de hospitales y establecimientos de beneficencia; Decreto de exclaustación de monjas y frailes. SEP. 2013. *Proclamación de leyes de Reforma*. <http://www.anfade.org.mx/docs/ponencias/LASLEYESDEREFORMA.pdf>. http://www.sep.gob.mx/es/sep1/6_de_septiembre#.VBjd7kueeQM <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2950/7.pdf> (consultado el 14 de agosto de 2014)

Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna”.²⁶⁶

III.2 Constitución de 1917

En el contexto de la Revolución Mexicana, y como una de sus principales consecuencias en vías de la democratización del país, se promulgó la Constitución de 1917. Según cifras aproximadas, en 1910 más del 85% de la población adulta y más del 78% de la población total era analfabeta. Según el censo de 1910, había en México poco más de 15 millones de habitantes.²⁶⁷

¿Por qué se redactó una nueva constitución? La respuesta la da el investigador jurídico Jorge Carpizo, quien manifiesta que “ [...] [e]n el transcurso del tiempo que comprende los primeros años (1913-1916) de nuestro movimiento social [Revolución Mexicana], no encontramos ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857 o de crear una nueva, salvo el ya mencionado discurso de Hermosillo”.²⁶⁸ Este discurso del 24 de septiembre de 1913, es importante porque fue la respuesta a cuando Venustiano Carranza declaró públicamente: “Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie pueda evitar. Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares que han absorbido por cientos de años todas las riquezas públicas y privadas de México”.²⁶⁹ Además, como lo manifiesta el diputado constituyente Jesús

²⁶⁶ Leyes de Reforma. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn17.pdf>
<http://www.anfade.org.mx/docs/ponencias/LASLEYESDEREFORMA.pdf>

²⁶⁷ Iturriaga, José E. 1971. En Ornelas, C. 1995. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, p. 209.

²⁶⁸ Farías, G. 2000. *Axiología del artículo tercero constitucional*. México: Trillas, p.45.

²⁶⁹ Gobierno de Coahuila. 24 de septiembre de 1913. *Centenario del plan de Guadalupe. Discurso en el Salón de Cabildo de Hermosillo. Don Venustiano Carranza, jefe de la revolución, pronuncia uno de los discursos más importantes de su vida.*

Romero Flores, las leyes creadas en ese periodo no encajan con la Constitución de 1857; no era posible encuadrarlas debido a que esta nueva visión era de corte liberal e individualista.²⁷⁰ Aunado a lo anterior, recalca Jorge Carpizo, el derecho constitucional se tiene que ir modificando hasta asegurar con plenitud el “[...] vivir dignamente: con educación, con cultura, con satisfactores materiales, con libertad”.²⁷¹

a) Proyecto de la Constitución de 1917

El proyecto de Constitución fue presentado por el presidente Venustiano Carranza el 1 de diciembre de 1916 al Congreso Constituyente, con sede en el Estado de Querétaro.²⁷² Fue leída el 6 de diciembre y discutida en comisión los días 11, 13, 14 y 16 del mismo mes y año. El proyecto fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra y se procedió a su promulgación el 5 de febrero de 1917; entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

En el Artículo 3 del proyecto, se manifiesta la materia educativa en México, en el que “[...] se expresaba la libertad de enseñanza sin taxativas, laicidad de la misma impartida en establecimientos oficiales, así como la gratuidad de la educación en las escuelas oficiales de enseñanza primaria y superior”.²⁷³ En este proyecto de nueva constitución, el rubro educativo casi no tuvo modificaciones respecto de la Constitución de 1857, ya que solo se agregó el tema de la libertad de enseñanza que podría beneficiar a las

<http://www.plandeguadalupe.mx/constitucionalismo/discurso-pronunciado-en-hermosillo-sonora-por-don-venustiano-carranza-el-24-de-septiembre-de-1913/> (consultado 14 de noviembre de 2014)

²⁷⁰ Farías, Axiología del artículo tercero constitucional, p.46.

²⁷¹ García Guarneros, S. 2011. “El artículo tercero constitucional en México: Una mirada desde la globalización”. *Pálido de luz*. <http://palido.deluz.mx/articulos/463> (consultado el 7 de julio de 2015)

²⁷² Diario de debates del Congreso Constituyente. *Periodo Único, Tomo I, número 12*.

http://constitucion1917.gob.mx/contenido/pdf/congreso_const/015.pdf (consultado 13 de agosto de 2014)

²⁷³ Bialostosky Barshavsky, S. S.f. *Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional, resultado de un ensangrentado proceso histórico*, p. 125. <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/04MtraBIALOSTOSKY.pdf> (consultado el 8 de enero de 2015)

escuelas particulares, al dejar a su voluntad el tipo de educación a otorgar,²⁷⁴ ya que exigía una educación laica solamente en los establecimientos oficiales. Esta propuesta del Artículo 3 representaba en cierta medida “[...] un retroceso, pues ni siquiera condicionaba el reconocimiento y la vigilancia de los estudios”²⁷⁵ de la educación privada.

b) Conformación del Órgano Constituyente e integrantes del constituyente

De acuerdo con la historia oficial, se desprende que “Carranza convocó en el mes de septiembre de 1916 al Congreso Constituyente; se efectuaron las elecciones para diputados, [21 de noviembre 1916] éstos revisaron las credenciales y el 1 de diciembre de 1916, en Querétaro, el varón de Cuatro Ciénegas, Coahuila, leyó un discurso y entregó el proyecto de Constitución”.²⁷⁶ El proyecto leído fue preparado por el propio Carranza, así como por el abogado José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, el Ing. Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto.²⁷⁷

El Poder Ejecutivo Federal instruyó al Congreso Constituyente para que iniciara los trabajos el 10 de diciembre de 1916 en el Teatro de la República de la Ciudad de Querétaro, los cuales concluyeron el 31 de enero de 1917.²⁷⁸ Cabe recordar que este órgano es encargado exclusivamente de “[...] proyectar, crear y terminar el Texto Constitucional. Una vez concluido el proyecto, el mencionado órgano desaparece y su misión ha sido completada. Es el momento en que la Constitución adquiere vida y consecuentemente nace

²⁷⁴ Hernández Mejía, S. 1994. *De los privilegios y los cambios: Antecedentes históricos del Artículo 3° Constitucional*. Veracruz: Editorial Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana, Colección Pedagógica Universitaria. <http://cdigital.uv.mx/handle/123456789/5813> (consultado el de 07 de 2015)

²⁷⁵ Solana, F., Reyes, R. & Martínez, R. 2001. *Historia de la educación pública en México*. México: Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, p.246.

²⁷⁶ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.46.

²⁷⁷ Vázquez, R. 1998. *Derecho y educación*. México: Editorial Porrúa, p. 92.

²⁷⁸ Bialostosky, *Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional*, pp.101-131.

histórica, jurídica y políticamente”.²⁷⁹ Para un análisis previo de la propuesta de constitución, se conformaron comisiones revisoras, una de ellas para el tema de la educación.

Al entregar el proyecto de la nueva constitución, “[l]a comisión [...] no aceptó el proyecto constitucional relativo al capítulo de educación, presentado por Carranza y emitió un dictamen con la propuesta correspondiente”.²⁸⁰ Debido lo anterior, encontraron con desconcierto que dentro del proyecto de educación se mantenía la idea del laicismo. La respuesta a esta inquietud vino del propio Carranza, quien dijo que “[...] el derecho social no debía formar parte de la ley suprema, sino de los ordenamientos reglamentarios”.²⁸¹

La comisión estaba conformada de manera equilibrada por perfiles diversos de militares y civiles, de los que destacaban Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Juan de Dios Bojórquez, Esteban B. Calderón, Jesús Romero Flores, Jesús López Lira y Rafael Martínez de Escobar, quienes defendieron el dictamen de la comisión y se les conocía como “[...] el grupo de radicales o revolucionarios”;²⁸² y en contraparte estaba el conservadurismo experimentado con Enrique Recio, Luis G. Monzón, Enrique Colunga, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto, J. Natividad Macías y Fernando Lizardi, quienes apoyaron el proyecto y eran denominados por Salvador Hernández como el grupo de “los liberales o liberales moderados”.²⁸³

²⁷⁹ Bialostosky, *Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional*, p. 124.

²⁸⁰ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.46.

Hernández Mejía, S. 1994. *De los privilegios y los cambios: Antecedentes históricos del Artículo 3° Constitucional*. Veracruz: Editorial Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana, Colección Pedagógica Universitaria. <http://cdigital.uv.mx/handle/123456789/5813> (consultado el de 07 de 2015)

²⁸¹ Hernández, *De los privilegios y los cambios*.

²⁸² Hernández, *De los privilegios y los cambios*.

²⁸³ Hernández, *De los privilegios y los cambios*.

c) Dictamen del Artículo 3 constitucional. Comisión Educación. Discusión

La regulación sobre la educación mexicana está contenida, entonces, desde 1857 en el Artículo 3 de esta Constitución. En este apartado, y con el objetivo de contextualizar el derecho educativo en México, se realizará una revisión histórica de las modificaciones que se han concretado, para luego concluir con un análisis detallado de los conceptos centrales vigentes que sustentan la práctica educativa en México.

d) Proyecto sobre educación

Son verdaderas e históricas las discusiones que se establecieron en esa época,²⁸⁴ sobre el Artículo 3, uno de los artículos más discutidos en la Convención de Querétaro, al igual que los Artículos 27, 123 y 130.²⁸⁵ El proyecto, que presentó Venustiano Carranza para su discusión, apoyaba “la libertad de enseñanza sin taxativas, laicidad de la misma impartida en establecimientos oficiales, así como la gratuidad de la educación de las escuelas oficiales de enseñanza primaria y superior”,²⁸⁶ las discusiones de la Comisión se centraron en dos temas; la libertad de enseñanza y la laicidad.^{287 288} Para el investigador en educación Carlos Ornelas, el tema del laicismo fue el elemento que “[...] penetró en la conciencia de muchos educadores y maestros

²⁸⁴ Hernández, *De los privilegios y los cambios*.

²⁸⁵ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.46.

²⁸⁶ Bialostosky, *Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional*, p. 125.

²⁸⁷ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 103.

²⁸⁸ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.49.

mexicanos, se convirtió en causa y motivo de militancia, en símbolo del progreso y en enemigo de la reacción”.²⁸⁹

En la sesión del 11 de diciembre de 1916, donde se dio lectura al dictamen y el voto particular, se destacó que era justo restringir la enseñanza religiosa, para no perturbar la enseñanza del niño ni deformar su espíritu, agregando que esta prohibición debía de ser aplicada tanto a la educación pública como a la privada, pues se manifestó que “[...] el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades”.²⁹⁰

Ese mismo día se dan a conocer los acuerdos logrados por la Comisión, en los que aceptó la libertad de enseñanza, agregando la educación laica a la educación primaria elemental y superior inmediata, pública y privada, y estableciendo que “[l]a enseñanza religiosa afecta [...] el desarrollo de la sociedad mexicana, no siendo asimilables por la inteligencia del niño las ideas abstractas contenidas en cualquier dogma religioso, quedan en su espíritu en la categoría de sentimientos, se depositan allí los gérmenes prontos a desarrollarse en un violento fanatismo”.²⁹¹ Asimismo se definió como enseñanza laica “[...] a la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña, inspirándose en un criterio rigurosamente científico”.²⁹² La separación jurídica de Iglesia y Estado se quería proteger, por lo que el clero no debía participar en términos educativos.

El diputado Luis G. Monzón, considerado del grupo jacobino, votó de manera particular, pues rechazó el proyecto y solicitó que el término “laico” fuera sustituido por el de la enseñanza “racional”,²⁹³ ya que esa prohibición

²⁸⁹ Ornelas, C. 1995. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, p. 62.

²⁹⁰ Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 92 y 93.

²⁹¹ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.49.

²⁹² Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 92 y 93.

²⁹³ Hernández, *De los privilegios y los cambios*.

también abarcaba la educación en el hogar;²⁹⁴ en cambio, según sus intervenciones, la escuela racionalista “[...] es aquella que, por estar basada en la ciencia y en la razón, orientaría y formaría mejor a la juventud mexicana, sin dogmatismos, prejuicios, fanatismos religiosos o de cualquier otra índole”.²⁹⁵ La propuesta fue rechazada por la comisión,²⁹⁶ pero se turnó al pleno del órgano constituyente.²⁹⁷

e) Diario de debates

Con la presencia del presidente Carranza, el 13 de diciembre se inició la discusión del proyecto en el pleno del órgano constituyente, “[...] en el momento más solemne de la revolución”,²⁹⁸ según las palabras del entonces diputado Mújica. Fueron rigurosas las batallas de los integrantes del pleno, sobre todo en lo referente a las medidas sociales que fueron destruidas en la época de la dictadura porfirista, por lo que consideraban que eran necesarios cambios sustanciales en el sector educativo, postura manifestada por el denominado *grupo radical*.²⁹⁹

La discusión tomó dos días, ya que participaron 20 oradores, tanto a favor como en contra del proyecto. Los que defendían el proyecto del ejecutivo eran del grupo de conservadores y el grupo radical apoyaba el proyecto de la comisión. Cabe destacar que el grupo conservador, por la experiencia y práctica parlamentaria, sostenía una superioridad frente a los radicales.³⁰⁰

La discusión se centró en el concepto de educación laica, el cual desarrollaremos a detalle en el siguiente apartado, pero también se discutieron

²⁹⁴ Bialostosky, *Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional*, pp. 125.

²⁹⁵ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p. 143.

²⁹⁶ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p. 246.

²⁹⁷ Bialostosky, *Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional*, p. 125.

²⁹⁸ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.48.

²⁹⁹ Hernández, *De los privilegios y los cambios*.

³⁰⁰ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p. 143.

dos aspectos relevantes de la organización educativa, que tenían que ver con el permiso a particulares para la impartición de enseñanza y la centralización educativa.

En lo relativo a la posibilidad de impartir educación primaria en centros particulares, se determinó que podría establecerse solo con vigilancia oficial, puesto que se consideraba importante tener el control total del sistema educativo mexicano para cumplir con la política y los fines para los que se tenía destinada, y no permitir que los particulares sobrepusieran sus intereses a los de la nación.

Sobre la centralización educativa, recordemos que, hasta ese momento, los estados y municipios se hacían cargo de la instrucción, pero por la notoria inoperancia se quería establecer el control desde el centro del país. En este sentido, se pronunció el diputado José Siurob, argumentando que los gobiernos estatales y municipales no han podido atender “[...] desahogadamente la demanda de la escolaridad en todos sus grados”,³⁰¹ por lo que se justifica plenamente su implementación.

Hubo congresistas que se manifestaron en contra de la centralización bajo el argumento de que el verdadero objetivo de crear una nueva Secretaría Federal, era el de favorecer la figura de José Vasconcelos, como se había hecho con Justo Sierra en el porfiriato; asimismo se manifestó la preocupación de que al centralizar la educación pública se ponía en peligro la antigüedad con la que contaban los maestros inscritos en el servicio público.³⁰²

³⁰¹ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p.160.

³⁰² Esto lo manifestaron los diputados Luis Espinosa Rafael Ramos Pedrueza y Juan B. Salazar. En Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, pp.160-162.

f) Laicidad en función de la libertad de enseñanza

Es importante mencionar, como contexto de esa época, que la mayoría de los diputados participantes profesaban la religión católica. El presidente de la Comisión de Educación, Pedro de Alba, fue el defensor mas pertinaz y lúcido de la reforma propuesta por ese órgano, y a quien se le sumaron varios diputados en el entendido de que el proyecto del presidente no podía aprobarse de esa manera debido a que se le entregaban al clero los derechos del hombre; y que la Constitución debe garantizar las libertades de la ciudadanía, pero también éste mismo ordenamiento podría limitarlas en cuanto pudiera vulnerar el interés público; también argumentaban que la Revolución se inició para abatir tres “enemigos”: el pretorianismo, la aristocracia y la clerecía, y que respecto al clero, nada se había hecho por parte del gobierno. Ellos afirmaban que el clero defendería en primera instancia sus intereses antes que la patria,³⁰³ e igualmente afirmaban que “[...] la enseñanza es indudablemente el medio más eficaz para que los que la imparten se pongan en contacto con las familias, les transmitan las ideas fundamentales en el hombre”.³⁰⁴ El diputado Froylán Manjarrez propuso que, en caso de que se autorizara la versión original, la educación privada religiosa debería de ofrecerse con vigilancia oficial,³⁰⁵ pues alegaba que de otra manera el Estado no podría controlar al clero. Carpizo manifiesta en su análisis constitucional, que la Comisión “[...] tuvo toda la razón para pedir una enseñanza *arreligiosa*, ya que los primeros conocimientos que recibe el niño son decisivos en la vida,

³⁰³ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p.142.

³⁰⁴ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 95.

³⁰⁵ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p. 142.

y la religión, en todo caso, debe ser enseñada en el hogar”;³⁰⁶ y se puede conceder al clero la libertad de evangelizar, más no de enseñar.³⁰⁷

En contraparte se citaron algunos argumentos a favor del proyecto carrancista, entre los cuales se destacó que la participación del clero en la educación no debía regularse en el Artículo 3 sino en el Artículo 27, que es donde se establecen las prohibiciones al clero. Para los conservadores, esta prohibición causaría problemas políticos y objetaban a la Comisión al considerar que acudía a la opresión y la tiranía para combatir las ideas religiosas —lo que generaba un mayor incentivo—, y acusaban a sus representantes de contradecir la misión de la Revolución en cuanto a dar libertad al pueblo. Consideraban también que el pueblo mexicano sería ignorante si no se le educaba; aunque fuera bajo preceptos religiosos, porque la educación religiosa incluso se brinda en el hogar, y consideraban inadmisible prohibir ese derecho de los padres, pues se estaría violentando la libertad de enseñanza.³⁰⁸

Cabe aclarar que el laicismo no era una posición unánime, ni siquiera para la enseñanza pública. Dentro del grupo de constituyentes había defensores de la libertad de enseñanza como Alberto Román, que decía que “[e]l laicismo es una restricción completa a la libertad de enseñanza”,³⁰⁹ o como Alfonso Cravioto, quien argumentaba que: “[l]a libertad de enseñanza, [...] es un derivado directo de la libertad de opinión, de esa libertad que, para la autonomía de la persona humana, es la más intocable, es la más intangible, la

³⁰⁶ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p.142.

³⁰⁷ Diario de debates del Constituyente 1917, p. 198. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 1 de agosto de 2015).

³⁰⁸ Esto lo manifestaron los diputados Luis Manuel Rojas José, Natividad Macías, Macías Alfonso Cravioto, Félix F., Palavicini.Fernando Lizardi. Diario de debates del Constituyente 1917, p. 152; En Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, pp.97 -160. Asimismo, Alfonso Romero. En Hernández, De los privilegios y los cambios.

³⁰⁹ Diario de debates del Constituyente 1917, p. 182.

más amplia, la más fecunda, la más trascendental de todas las libertades del hombre”.³¹⁰ Le parecía peligrosa tal restricción, ya que pondría en peligro muchas libertades ganadas a través de la historia. En ese sentido, Pablo Latapí Sarre, en su obra *La moral regresa a la escuela*, propone una reflexión sobre la ética laica en la educación mexicana; afirma que “[e]n la historia de la educación aparece como una gran constante la preocupación por que los educandos adquieran principios morales que les ayuden a conformar sus conductas de acuerdo con determinados modelos de moralidad que se consideran deseables.”³¹¹

No obstante de los argumentos presentados, se acordó mantener el precepto de laicidad en la enseñanza pública, y esto se reforzó a través de la disposición de prohibir a las organizaciones religiosas dirigir escuelas de enseñanza primaria, exceptuando a la educación secundaria y la educación superior.

El origen etimológico de la palabra laicidad nos describe el sentido amplio de un concepto que se refiere a la libertad de conciencia de los individuos.³¹² La laicidad no implica antireligiosidad ni ateísmo, no es contra una religión como tal,³¹³ sino “[...] simplemente contra la pretensión que manifiesta una religión dada de dominar la esfera pública, de captar el poder de ella para su exclusivo provecho y de imponer a todos, por ese sesgo, una confesión determinada.”³¹⁴ Como lo establece Jules Ferry: “Hemos querido una

³¹⁰ Diario de debates del Constituyente 1917, p.185.

³¹¹ Villa Guzmán, C. 2008. *Valores del laicismo en la educación*.

http://carlosvillaguzman.blogspot.mx/2008_05_01_archive.html (consultado el 7 de agosto de 2015)

³¹² Henry Pena-Ruiz. 2005. *Qu'est-ce que l'école?*, Gallimard, collection Folio-Essais. En Villa Guzmán, C. 2008. *Valores del laicismo en la educación*. http://carlosvillaguzman.blogspot.mx/2008_05_01_archive.html (consultado el 12 de junio de 2015)

³¹³ Los fundadores de la república laica: los franceses Gambeta, Jules Ferry y Ferdinand Buisson. Eran religiosos, pero tenían muy claras las ventajas del divisionismo en la educación.

³¹⁴ Morales García, J. 1998. *Significados de Laicidad en alumnos de dos Escuelas Normales*. Puebla: Universidad Iberoamericana. http://www.iberopuebla.edu.mx/servicios/memorias/files/mesas/formacion_para_la_ciudadania_y_derecho

lucha anticlerical, no una lucha antirreligiosa”.³¹⁵ La lucha no era contra Dios, era contra la libertad de no adoptar culto alguno.³¹⁶

La separación del Estado y la Iglesia en el sector educativo se refería a limitar el establecimiento de preferencias a favor o en contra de alguna religión o credo religioso, y garantizar el principio de igualdad jurídica de todos ante la ley, manteniendo el proceso de aprendizaje al margen de la fe. Era una visión sobre la educación que, según Armenta, “[...] respond[ía] a nuestras aspiraciones y afianza[ba] nuestra libertad de conciencia mediante el proceso de enseñanza aprendizaje”,³¹⁷ dejando a cada quien la elección de creencias que consideraban adecuadas de acuerdo a sus principios.

Es indudable la importancia que tenía la decisión de legislar por una educación laica o por una confesional,³¹⁸ ya que, a partir de ello, se configuraría la nueva sociedad mexicana, particularmente en lo que se refiere a la organización política, “[s]i se brinda una educación laica, los individuos tienen la posibilidad de acrecentar las facultades morales, físicas e intelectuales; algunas en un tipo de religión. Convencidos que la educación se da en el seno familiar y la instrucción en la escuela, esta educación tendrá consecuencias en la conducta de la sociedad. Razonando que si la educación se basa en principios religiosos, toda su vida girara en función de dios o religión que

s_humanos_03/significados_de_laicidad_en_alumnos_de_dos_escuelas_normales.pdf (consultado el 07 de 2015)

³¹⁵ Ferry. 2001, citado por Peña. 2001. En Morales García, J. 2001. *Significados de Laicidad en alumnos de dos Escuelas Normales*. Puebla: Universidad Iberoamericana. http://www.iberopuebla.edu.mx/servicios/memorias/files/mesas/formacion_para_la_ciudadania_y_derechos_humanos_03/significados_de_laicidad_en_alumnos_de_dos_escuelas_normales.pdf (consultado el 28 de 07 de 2015)

³¹⁶ Morales, *Significados de Laicidad en alumnos de dos Escuelas Normales*.

³¹⁷ Armenta Mier, A. 2013. *Educación laica para los mexicanos*.

http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=39162:educaci%C3%B3n-laica-para-los-mexicanos&Itemid=137 (consultado el 07 de octubre de 2015)

³¹⁸ La educación religiosa es impulsada principalmente en regímenes cuyo estado es confesional. En Flores Vega, M. & Espejel Mena, J. 2010. *Educación laica, fundamentalismo y tolerancia*. Espacios Públicos, 13: 162-179. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67614336011> (consultado el 12 de agosto de 2015)

profese, no por cuestiones objetivas y sin fanatismos, como por ejemplo los países Islámicos”.³¹⁹

Como se puede ver, el tema del laicismo era muy delicado, pues se estaban delimitando los espacios del hombre, de la sociedad civil y del Estado, y un error en este sentido provocaría que se regresara a la época de los fanatismos y la intolerancia, además de que “[...] una sociedad que funda sus convivencias en principios religiosos subsume la autoridad terrenal, teniendo como fuente de verdad a una figura divina.”³²⁰ Por todo lo anterior, el clero era considerado un enemigo latente para el Estado, y era imprescindible acotar su área de influencia; visión que guió a los constituyentes para impedir que se impartiera educación religiosa en los centros escolares públicos y privados, y garantizar “[l]a defensa de la soberanía [...] [al] restringir la libertad de enseñanza imponiendo de manera taxativa el concepto [de laicidad]”.³²¹

g) Aprobación Artículo 3

Una vez aprobado lo referente a la laicidad en la educación, el Congreso procedió a la aprobación del Artículo 3 de la Constitución de 1917 con la siguiente redacción:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En

³¹⁹ España es uno de los casos que tiene un sentido mixto, con una cultura católica sin discriminar ninguna otra religión. Esta garantía está consagrada en la Constitución Española Artículo 16,3.

³²⁰ Flores & Espejel, *Educación laica, fundamentalismo y tolerancia*.

³²¹ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, pp. 49 -56.

los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.³²²

La respuesta natural por parte de la Iglesia fue de inconformidad y estuvo apoyada por los grupos conservadores y los principales medios de divulgación, quienes realizaron acciones en contra de esa distancia impuesta entre el Estado y la Iglesia; asimismo los padres de familia se confrontaron con los profesores para defender lo que ellos consideraban una mejor educación, la educación religiosa, e incluso el clero “[...] amenazó con la excomunión a quienes juraran la Carta Magna”.³²³ A pesar de dichas manifestaciones no se realizó ningún cambio en la redacción de este artículo.

Dos condiciones son las que considero relevantes destacar y que, a partir de la redacción del Artículo 3, se convirtieron en la base jurídica de la educación en México:

1. *Educación laica*, tanto en escuelas oficiales como en particulares, y la prohibición de las corporaciones religiosas y los ministros de culto para establecer o dirigir escuelas primarias. Por primera vez este concepto laico se introdujo en la legislación sobre educación y se elevó a rango constitucional; “[a]l quedar asentado en la Constitución, el laicismo suplantó al confesionalismo como doctrina oficial”.³²⁴

2. *Educación gratuita* para toda la educación primaria que se impartiera en establecimientos oficiales.³²⁵

Una tercera condición relevante que se desprende de esta Constitución es la obligatoriedad de la enseñanza primaria para todos los mexicanos, aunque fue trasladado al Artículo 31 de este ordenamiento y se revisaría a

³²² Diario Oficial de la Federación. 5 de Febrero de 1917, 4 época, Tomo V, número

30. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 18 de septiembre de 2015)

³²³ Bialostosky, *Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional*, pp.101-131.

³²⁴ Ornelas, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, p. 62.

³²⁵ Solana, Reyes & Martínez. *Historia de la educación pública en México*, p.142.

detalle en la reforma constitucional de 1934.³²⁶

Concluyo con la reflexión del maestro mexicano Ignacio Manuel Altamirano, en donde dice que el principio de una instrucción laica, gratuita y obligatoria se constituyó como una de las principales bases de la democracia.³²⁷

IV. Reformas constitucionales

La Constitución de 1917 está actualmente vigente en todo el territorio nacional mexicano, así como los nueve títulos que la integran: Título primero: garantías individuales; Título segundo: soberanía nacional y forma de gobierno; Título tercero: división de poderes; Título cuarto: responsabilidad de los funcionarios públicos; Título quinto: de los estados de la Federación; Título sexto: del trabajo y de la previsión social; Título séptimo: prevenciones generales; Título octavo: de las reformas a la Constitución; Título noveno: de la inviolabilidad de la Constitución.

En el Título octavo, Artículo 135, se establece el mecanismo para reformar o derogar cualquier artículo constitucional, ya que “[...] por considerarse de mayor jerarquía la norma constitucional posee una salvaguarda especial [...]”.³²⁸ En el texto se establece que cualquier adición o reforma constitucional debe obtener la aprobación de dos terceras partes de los legisladores presentes en el Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales. El cómputo de votos y las declaratorias

³²⁶ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, pp.47-48. Asimismo, Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p.142.

³²⁷ Rhamxy. 2011. *Bloque 4_ La gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la instrucción elemental constituyeron parte esencial del debate educativo del siglo 19*. <http://elektro-rhamxy.blogspot.mx/2011/05/bloque-4-la-gratuidad-laicidad-y.html> (consultado el 3 de mayo de 2015)

³²⁸ La Interpretación Constitucional en México. En *Boletín mexicano de derecho comparado*, año IV, número 12. México, Universidad Autónoma de México, 1971, p. 384.

son facultades exclusivas del ya mencionado Congreso.³²⁹

Con base a este artículo constitucional, a lo largo de la historia, los residentes de la República han propuesto distintas reformas al Artículo 3, con el objetivo de sustentar sus políticas educativas.

IV.1 Primera reforma al Artículo 3 Constitucional (1934)

La primera reforma constitucional al Artículo 3 se da en un contexto de conflicto permanente entre Estado e Iglesia, que no había cesado desde la aprobación del mismo. Según datos históricos, en 1921 había un poco más de 10 mil escuelas y 868 mil alumnos, que representaban un 6 % de la población total.³³⁰ El conflicto entre ambos sectores se agravó el 27 de enero de 1926, cuando se publicó en el diario El Universal las declaraciones del arzobispo de México, José Mora y del Río, en las que se manifestaba en contra de los Artículos 3, 5, 27 y 130 de la Constitución, en los que se limitaban las actividades del clero. El gobierno lo consignó a la Procuraduría de Justicia argumentando la vulneración del Artículo 130, Fracción IX, donde establecía que los ministros de cualquier culto no podrían criticar las leyes fundamentales del país. Después de varios meses de declaraciones entre ambos sectores, se expulsó de México al delegado apostólico, así como a los sacerdotes que se manifestaron públicamente, incluyendo al arzobispo Mora y del Río, lo que desencadenó la Guerra Cristera.³³¹ El conflicto se trasladó al sector educativo, por lo que se emitió un Reglamento Provisional de Escuelas Particulares, cuyo objetivo era clausurar todos los centros particulares para que el Estado tuviera por completo

³²⁹ Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> (consultado el 3 de agosto de 2014)

³³⁰ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p.2.

³³¹ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p. 255.

el control de la enseñanza nacional.³³² A esta situación se sumó la crisis mundial de 1929,³³³ que afectó la economía con la reducción de exportaciones, el aumento del desempleo, la devaluación anual de la moneda, la crisis del campo provocada por la sequía, y especialmente por el acontecimiento político más importante; el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón. El final de la década de los veinte fue una etapa histórica muy difícil para el país, de la que tomó varios años recuperarse. La respuesta de la Iglesia ante los ataques iniciados en 1926 se dio hasta el año 1932, cuando el papa Pío XI criticó al gobierno mexicano por su política anticlerical. Aunado a esto surgía la corriente socialista en el sistema educativo, por lo que el Estado de inmediato inició un nuevo ataque frontal al clero y al mismo pontífice.³³⁴ Bajo estas situaciones tan adversas, el General Lázaro Cárdenas asumió la Presidencia de la República en 1934; él en sus intervenciones públicas como candidato ya anunciaba que “[...] no permitiría que el clero interviniera en forma alguna en la educación popular”.³³⁵

En este contexto nacional se aprueba el plan sexenal por la segunda convención ordinaria del Partido Nacional Republicano (PNR) del Gral. Cárdenas, donde se propuso sustituir la educación primaria laica por una educación nacional socialista.³³⁶ Estos son los antecedentes a la primera reforma del Artículo 3 Constitucional bajo una visión socialista y con el fin de excluir cualquier doctrina religiosa del sistema educativo.³³⁷

La primera modificación al Artículo 3 constitucional se concreta después de permanecer inmutable 17 años; la propuesta de modificación se llevó a

³³² Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*. p. 255.

³³³ Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 109 y 110.

³³⁴ Escalante, P. 2004. *Nueva historia mínima de México*. México: El Colegio de México, pp. 263-264.

³³⁵ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, pp. 99-100.

³³⁶ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, pp. 101-102.

³³⁷ Bialostosky, Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional, pp. 128. Asimismo, Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p. 264.

cabo el día 26 de septiembre de 1934, por el Diputado Luis L. Rodríguez del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Esta modificación fue leída el 10 de octubre y aprobada el 28 de noviembre del mismo año, para su posterior publicación el 13 de diciembre en el DOF.³³⁸

Al presentarla se dictaminó por las Comisiones unidas, Primera y Segunda de puntos constitucionales y Primera de Educación Pública, las cuales presentaron a la Cámara de Diputados el siguiente diagnóstico. La reforma del Artículo 3 de la Constitución versa sobre tres cuestiones fundamentales: “[1] el carácter socialista que la educación pública deberá tener, en nuestro país [...]; [2] dejar perfectamente establecido el principio de que el Estado es el representante genuino y directo de los intereses y aspiraciones de la colectividad [...]; [3] lo referente a las medidas constitucionales que han de dictarse para coordinar y unificar convenientemente el desarrollo de las actividades educativas en toda la República, y para la distribución del costo del servicio educacional entre la Federación, los estados y municipios”.³³⁹

En cuanto inicia la discusión en el pleno, se deja en claro que todos coincidan en que el principal problema nacional era la educación, la cual se tenía que modernizar y adaptar a la doctrina socialista. El diputado Gilberto Bosques es a quien le corresponde hablar en nombre de la Comisión revisora para fundamentar el dictamen, y quien resume la reforma al Artículo 3 constitucional como una de carácter social.³⁴⁰ Por lo controvertido y trascendente del tema, la educación socialista suscitó polémicas discusiones entre los diputados.³⁴¹ El diputado Enrique Erro, miembro de dicha Comisión,

³³⁸ Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 1934, Tomo LXXXVII, número 85. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 25 de agosto de 2015)

³³⁹ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 114.

³⁴⁰ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 117.

³⁴¹ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.106.

apoyó la defensa del proyecto nacionalista y manifestó que no debía dársele una importancia especial al socialismo, puesto que la educación ya era en principio socialista.³⁴² Por su parte, el diputado Manlio Fabio Altamirano definió en tribuna a la escuela socialista como “[...] una protesta concreta y airada de las clases trabajadoras del mundo, contra la explotación que se hace de ellas”.³⁴³ Asimismo solicitó que se agregara la palabra socialismo “científico” para dejar en claro cuál sería la nueva visión nacional, que se centraría en enseñar a combatir el egoísmo individual en función del interés de la comunidad.³⁴⁴ El diputado Erro descalificó esta postura: “[...] tomando su expresión tal como es, [esto] quiere decir comunismo.”³⁴⁵ A la discusión se incorporó el diputado Arnulfo Pérez,³⁴⁶ quien apoyó a Altamirano en incluir el término científico, debido a que el proyecto se prestaba a confusiones y no dejaba en claro cuáles eran los puntos básicos del socialismo, entre los que él enumeraba: “[l]a lucha de clases, dictadura del proletariado, [y] socialización de los medios de producción económica”.³⁴⁷

Por su lado, el diputado Héctor Serdán sostuvo en oposición que “[l]a revolución [...] no es marxista; la revolución mexicana no es el socialismo científico [...] porque se apuntala en dos postulados enormes: en la reforma agraria y en la legislación obrera”. Después de varias horas de discusión, el diputado Antonio Villalobos concluyó en solicitar a la legislatura que apoyara la

³⁴² Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p. 271.

³⁴³ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 117.

³⁴⁴ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 118.

³⁴⁵ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p.272. Asimismo, Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 118-119.

³⁴⁶ En la declaración que hizo en el Congreso, inició diciendo que él era el representante de las juventudes de Tabasco, de las masas proletarias de su entidad y de la Liga de Maestros Ateos.

³⁴⁷ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 119.

propuesta presidencial de implementar el socialismo radical en la propuesta educativa.³⁴⁸

La sociedad estuvo atenta al debate y aprobación del proyecto de reforma, ya que no solo comprendía la educación popular, sino también la privada, por lo que la opinión pública se encontraba muy dividida; todos esos testimonios quedaron reflejados en la prensa de la época, así como en diversos documentos públicos que circularon a nivel nacional.³⁴⁹ El clero tampoco fue ajeno a esta lucha; el arzobispo Pascual Díaz emitió una carta a todos los católicos donde los invitaba a no difundir la enseñanza socialista, y les comunicaba que, en caso de hacerlo, serían excomulgados; pues estarían cometiendo el delito de herejía. Finalmente, los maestros y estudiantes, mayormente mal informados y desorientados, formaron organizaciones en ambas corrientes.³⁵⁰

Una vez aprobada la reforma, la educación socialista se estableció como la nueva ideología nacional, superando la visión de las décadas anteriores que se centraba en la unificación de la identidad nacional; con esta modificación se pretendía dar un giro a una visión más humanista, cuya idea era que “[...] se form[ara] en la juventud y en el niño el concepto exacto de la vida social, del fenómeno social que se desenvuelve a su alrededor, y que se le explique precisamente frente a los intereses sociales de la colectividad; es decir, en el sentido socialista”.³⁵¹

Esta nueva visión también consideraba el fortalecimiento de la cultura del trabajo con utilidad social y de beneficio para todos: “La enseñanza utilitaria

³⁴⁸ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, pp. 272-273. Asimismo, Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 119-120.

³⁴⁹ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, p. 268.

³⁵⁰ Solana, Reyes & Martínez, *Historia de la educación pública en México*, pp. 268-269.

³⁵¹ Diario de debates. 10 de octubre de 1934. *Comisión encargada del dictamen de reforma*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de julio de 2015)

y colectivista debía preparar a los alumnos para la producción y fomentar el amor al trabajo como deber social. Al mismo tiempo se dio el fortalecimiento de la cultura de la salud y del vigor físico, así como la expresión artística y cultural de corte nacionalista”.³⁵²

Se ratificó la exclusión de la doctrina religiosa en la educación con el objetivo de reforzar la división Iglesia-Estado que se había establecido desde 1857, pero, como lo establecieron los diputados en su discusión, “[que] no se trate de superar el laicismo con un plan arbitrario y caprichoso, sino que se siga el camino inevitable para separarlo”.³⁵³

Por primera vez se hace mención de los tipos de niveles de educación, instituyendo constitucionalmente la educación primaria, secundaria y normal. También se dejó establecida la prioridad de impartición de la educación a cargo del Estado, pero dejando a salvo el derecho de que escuelas particulares pudieran impartir el tipo de educación que les pareciera conveniente, con sus respectivas normas. Referente a esto, el texto señala los requisitos profesionales, morales y hasta ideológicos de los particulares interesados en impartir educación,³⁵⁴ y se incorpora al texto constitucional la prohibición expresa de impartir educación religiosa en los niveles de secundaria y normal; aspecto que no se había regulado en la redacción original del Artículo 3 en 1917.

Además se estableció constitucionalmente la obligatoriedad³⁵⁵ en el

³⁵² SEP. <http://www.90.sep.gob.mx/index.php/exposiciones/los-trabajos-y-los-dias/educación-socialista> (consultado el 4 de agosto de 2014)

³⁵³ Diario de debates 10 de octubre de 1934. *Comisión encargada del dictamen de reforma*.

³⁵⁴ Melgar Adalid, Mario. 2001. *Las reformas al Artículo 3º Constitucional*, p. 225.

³⁵⁵ En el ámbito educativo, suele restringirse la obligatoriedad al periodo básico o elemental, pero no se identifica con ningún nivel del sistema. Posteriormente es adoptada de manera universal: El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria, por lo menos en las etapas elementales. Cámara de Diputados. *Declaración Universal de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1959*. <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/proces1.htm> (consultado el 7 de agosto de 2014)

territorio nacional de la educación primaria,³⁵⁶ como una estrategia para combatir y reducir el analfabetismo que predominaba en esa época, y que los niños tuvieran como mínimo los conocimientos de lectura y escritura. No obstante, aquella obligatoriedad era considerada engañosa por los críticos, ya que estaba supeditada a la posibilidad de que el padre o tutor llevara a su hijo(a) a la escuela, sin que existiera una sanción de por medio en caso de no acatarla.

Finalmente se incorporó al Artículo 3, que el Congreso de la Unión legislara cuanto documento fuera necesario, con el fin de lograr la unificación en el tema educativo y que coordinara la relación entre la Federación, los estados y los municipios, incluyendo la autorización del presupuesto económico de todo el sistema educativo mexicano.³⁵⁷

Para el jurista mexicano Felipe Tena Ramírez, la reforma de 1934 se concentró en dos temas fundamentales: el principal, las nuevas características ideológicas; y el segundo, la regulación entre la Federación y los estados.³⁵⁸ Ignacio Burgoa, por su parte, estima que esta reforma: “[...] proscribió definitivamente la libertad de enseñanza” al aprobarse una educación socialista, la cual no fue entendida por muchos, al interpretarse que la educación debía de propagar el odio hacia los que tenían riqueza y suponer ventajas del proletariado, cuando en realidad el espíritu era “[...] altruista, humanitario denotando una tendencia a sobre poner el bien social, el interés

³⁵⁶ Dicha obligatoriedad fue establecida por el presidente Benito Juárez en la Ley Orgánica de la instrucción pública en el DF en el años 1867 “Esta ley reglamenta el Artículo 3º de la Constitución de 1857 que declara la enseñanza elemental libre, gratuita para los pobres y obligatoria desde los cinco años, para lo cual los burócratas deberán demostrar cada seis meses la asistencia de sus hijos a la escuela.” Diccionario de la historia de la educación.

http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.1.htm (consultado 20 de agosto de 2014)

³⁵⁷ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.108.

³⁵⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 418. 1998. En Vázquez, R. 1998. *Derecho y educación*. México: Editorial Porrúa, p. 121.

del Estado, al bien o al interés privado”.³⁵⁹ Por su parte, el sociólogo Lucio Mendieta y Núñez entiende que “[e]s una rama del derecho social, el derecho cultural”, y que la instrucción es una herramienta central para llegar a ese derecho.³⁶⁰ El que fue más claro en su interpretación fue Carlos Alvear, al decir que esta reforma estuvo marcada por una postura antirreligiosa al quitar por completo al clero.³⁶¹

De este apartado, destaco los siguientes puntos como relevantes:

1. Educación socialista.
2. Educación primaria obligatoria.
3. Planes y programas de estudios a cargo exclusivo del Estado.
4. Incorporación del concepto de educación primaria, secundaria y normal (formadora de docentes).
5. Expedición de permisos oficiales a escuelas particulares.
6. Prohibición de educación religiosa en los niveles de secundaria y normal.
7. Distribución de recursos educativos por parte del honorable Congreso de la Unión.

IV.2 Segunda reforma constitucional (1946)

En el marco de la Segunda Guerra Mundial, y después de enfrentar una crisis económica, México inició su recuperación de manera paulatina al establecer varios acuerdos con los Estados Unidos de Norteamérica, principal acreedor del país, para reducir casi el 90% de la deuda contraída con ellos. Inicia un

³⁵⁹ *Las garantías individuales*, 10ª edición. 1977. México: Porrúa, S. A., pp. 454-459. En Vázquez, *Derecho y educación*, p. 121.

³⁶⁰ Mendieta y Núñez, Lucio. 1980. *El derecho social*, tercera edición. México: Porrúa, S. A. En Vázquez, 1998. *Derecho y educación*. México: Editorial Porrúa, p. 122.

³⁶¹ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 122.

periodo de estabilización en el que se crean diversas instituciones como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nacional Financiera, así como bancos agrarios; la prioridad fue industrializar al país, otorgar créditos para abrir fábricas, y formar técnicos y obreros para cubrir la demanda que se necesitaba.³⁶²

Casi al finalizar su administración, el presidente Manuel Ávila Camacho, en acuerdo con su secretario de Educación Jaime Torres Bodet,³⁶³ envió al Congreso de la Unión un decreto de reforma al Artículo 3 constitucional, el 18 de diciembre de 1945, con el objetivo de actualizar el sistema educativo vigente. El proyecto fue discutido el 24 y 26 de diciembre de ese mismo año, pero no fue aprobado sino hasta 10 meses después; el 29 de octubre de 1946, y se publicó en el DOF con fecha 30 de diciembre de 1946, ya en la gestión del presidente Miguel Alemán Valdés.³⁶⁴

Estas modificaciones fueron muy significativas e importantes, ya que se proponía dar un giro al enfoque de la educación en México, con el objetivo de reforzar el sentimiento nacionalista y el entendimiento de los problemas nacionales; lo anterior se manifestó en la exposición de motivos de la reforma constitucional de la siguiente forma: “[l]a educación es el medio más eficaz para lograr la unificación de los mexicanos y para fortalecer nuestra nacionalidad [...]”.³⁶⁵ Todo esto sin dejar de lado el fomento a la solidaridad con los otros ciudadanos del mundo; tema de particular importancia después de los sucesos bélicos. A este momento histórico se le conoció como el periodo de la “Unidad

³⁶² Escalante, *Nueva historia mínima de México*, pp. 271-273.

³⁶³ Se le atribuye la autoría de la Reforma Educativa. Y fue quien tuvo que enfrentar los problemas de analfabetismo.

³⁶⁴ Caracterizado ese periodo por la consolidación de la iniciativa privada, ya que su política, desde que asumió el poder, fue a favor de los intereses privados. En Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 126-127.

³⁶⁵ Diario de debates. 24 de diciembre de 1945. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 22 de julio de 2015)

Nacional”.

Uno de los aspectos fundamentales de esta reforma, fue la anulación de la visión socialista, lo que marcaba el fin de esa época ideológica iniciada en el periodo de Lázaro Cárdenas. Ahora, la visión sobre la educación era más amplia y universal, y se buscaba que a través de ésta se mejorara la condición social, económica y cultural de los mexicanos, con un sentido de solidaridad humana y amor a la patria, a la conciencia de la solidaridad internacional, a la independencia y a la justicia.³⁶⁶ Finalmente, se fortaleció la orientación de la educación ajena a cualquier corriente religiosa donde los resultados tendrían que basarse en el progreso científico.

Durante el proceso legislativo, las Comisiones Primera y Segunda de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Segunda de Educación Pública, recibieron, para análisis y discusión, el proyecto donde se dejaba claro que la continuación del proyecto Unidad Nacional era el propósito fundamental del gobierno de Ávila Camacho.³⁶⁷

Durante la discusión, el diputado Saúl Cantú Balderas manifestó su posición a favor de que “[...] la educación debe apoyarse exclusivamente en la ciencia y no en disciplinas de otro carácter [...], por educación basada en la ciencia, [se entiende] la educación que se orienta, a través de los métodos de enseñanza, de los programas de las asignaturas y de los libros de texto, en el análisis científico, para poder proporcionar a los educandos el conocimiento de la verdad objetiva [...]”, además, propuso que se reglamentara la apertura de escuelas particulares.³⁶⁸ Esta posición fue soportada por el diputado Fernando Moctezuma, quien decidió ampliarla al mencionar que toda educación debía ser

³⁶⁶ Diario de debates. 24 de diciembre de 1945. Asimismo, Vázquez, *Derecho y educación*, p. 126.

³⁶⁷ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 128.

³⁶⁸ Diario de debates. 26 de diciembre de 1945. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 26 de julio de 2015)

para el fortalecimiento de la comunidad y no únicamente en beneficio del individuo³⁶⁹

Otro concepto que se incorporó al tema educativo, fue el de la democracia, la cual se definió como “[...] un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.³⁷⁰ La educación particular se tornaba cada vez más necesaria para ayudar al Estado con su obligación de instruir a los mexicanos, por lo que se autorizó su alcance para impartir educación secundaria y en la formación de maestros. Por último se amplió la gratuidad a todos los niveles reconocidos por la Constitución.

Para el jurista Ignacio Burgoa, esta modificación se basa en “[...] los principios políticos, sociales y económicos que sustentan al régimen implantado por nuestra Ley Suprema”;³⁷¹ y, en consecuencia, es eminentemente nacionalista. Jorge Carpizo, por su parte, considera que de manera simple se regresa al sentido original de la Constitución: la educación laica.³⁷² Para muchos otros, esta reforma resultó superficial.³⁷³

En resumen, podemos destacar los siguientes conceptos que fueron incluidos en la segunda reforma constitucional:

1. La educación que ofrezca el Estado deberá fomentar el amor a la patria y la solidaridad internacional.
2. Se asocia por primera vez el concepto de democracia a la educación.
3. Enfatiza la importancia de una educación nacionalista.
4. Se amplía la autorización a planteles particulares para impartir educación secundaria y normal.

³⁶⁹ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 129- 130.

³⁷⁰ Melgar, *Las reformas al Artículo 3º Constitucional*, p. 226.

³⁷¹ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 134.

³⁷² Vázquez, *Derecho y educación*, p. 134. Carpizo, Jorge. “Ley Federal de Educación”, *Ley Federal de Educación*. En *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*. Número. 7-8. México, UNAM, julio-diciembre de 1973, p. 351.

³⁷³ Farías, *Axiología del artículo tercero constitucional*, p.111.

5. Se amplía el concepto de gratuidad a todos los niveles de educación.

IV.3 Tercera reforma constitucional Artículo 3 (1980)

Después de la reforma de finales de la década de los cuarenta, inició un periodo de casi 25 años de estabilidad en el aspecto educativo y social; hasta los sucesos de octubre de 1968³⁷⁴ y la llegada al gobierno del presidente Luis Echeverría. Durante el periodo 1970-1976, se generó una crisis nacional por diversos factores: ³⁷⁵ el fin de la posguerra; el asesinato del empresario Eugenio Garza Sada, ³⁷⁶ situación que generó distanciamiento con los empresarios; activismo de grupos políticos de distintas tendencias; descontento social por el mal manejo de la economía, que derivó en una inflación; y la disminución del precio del petróleo (principal ingreso económico del país).³⁷⁷

Cuando inicia su periodo de gobierno el presidente José López Portillo y Pacheco, encuentra un país convulsionado, sobre todo en el sector educativo, derivado de los movimientos estudiantiles que se habían llevado a cabo desde 1968 en las universidades del país.³⁷⁸ En este contexto presenta un proyecto de reforma constitucional al Artículo 3 el 16 de octubre del 1979. La iniciativa se discutió los días 8 y 11 de noviembre de ese mismo año y se publicó el 9 de junio de 1980 en el DOF.³⁷⁹

La única modificación derivada de esta reforma, considerada una de las más importantes a lo largo de la historia de la educación en México, fue la de

³⁷⁴ Referencia a Tlatelolco 2 de octubre de 1968.

³⁷⁵ Escalante, *Nueva historia mínima de México*, p. 286.

³⁷⁶ 17 de septiembre de 1973, dueño de Cervecería Cuauhtémoc y fundador del Tecnológico de Monterrey en 1943, fue asesinado en un intento de secuestro por parte de guerrilleros de la Liga 23 de septiembre. En Escalante, *Nueva historia mínima de México*, pp. 287-288.

³⁷⁷ Escalante, *Nueva historia mínima de México*, p. 288-291.

³⁷⁸ El ejemplo más importante es La Matanza de Tlatelolco en 1968, dirigida por el presidente Gustavo Díaz Ordaz.

³⁷⁹ Diario Oficial de la Federación. 9 de Junio de 1980, *Tomo CCCLX, número 25*.
<http://www.dof.gob.mx> (consultado el 12 de agosto de 2015)

elevar a rango constitucional la autonomía de las Universidades y demás instituciones de educación superior públicas, ya que era una inquietud de la comunidad universitaria³⁸⁰ obtener seguridad jurídica en este sentido, dado que dicha autonomía estaba otorgada solamente por la propia Ley de Creación de cada universidad pública.³⁸¹ Por lo que, al lograr esta autonomía legal, tendrían la facultad de administrar su patrimonio, el personal laboral debía de registrarse por el apartado A del Artículo 123 constitucional y tendrían libertad académica; las tres características de autonomía.³⁸²

Durante el proceso de aprobación legislativa, no todos los partidos políticos estuvieron a favor, particularmente el Partido Popular Socialista (PPS) no estaba de acuerdo en elevar a rango constitucional el concepto de autonomía, ya que daría pie a las fuerzas conservadoras de manifestarse dentro de los centros universitarios.

³⁸⁰ González Chávez, J. 1999. *Artículo 3º. Constitucional Gratuidad de la Educación Superior. Un Enfoque Jurídico. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior.* <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/indice.htm> (consultado el 7 de julio de 2015)

³⁸¹ Como ejemplo está la Universidad Autónoma de México, máxima casa de estudios a nivel nacional. Nace con la Ley Constitutiva el 26 de mayo 1910, posteriormente en 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de julio de 1929, tomo LV, pág. 2, se adiciona por primera vez la palabra Autonomía, pero en la práctica era relativa debido a que era una corporación independiente, pero el Director General sería nombrado por el Ejecutivo, los empujados serían considerados empujados federales y debería entregar informes anuales al Ejecutivo, entre otras cosas. Después se modifica su Ley Orgánica en el año 1933, publicada en el Diario Oficial el 23 de octubre, donde el Rector sería el jefe supremo de la institución, quien presidirá en adelante al Consejo Universitario como la máxima autoridad universitaria y que dicta todas las normas y disposiciones generales encaminadas a organizar y definir el régimen interior de la Universidad. Constaba de 9 artículos, donde el espíritu dotaba de autonomía total. Ley Orgánica 1933. UNAM. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn17.pdf>. En "Leyes de Reforma. Un tema Olvidado en el Estudio de las Facultades de derecho". *Ponencia del DR. Máximo Carvajal Contreras. San Luis Potosí 2010.como* <http://www.anfade.org.mx/docs/ponencias/LASLEYESDEREFORMA.pdf> (consultado el 15 de agosto de 2014) Asimismo, en 1945 se reforma su Ley Orgánica y el Diario de debates del 6 de enero. El entonces rector, Alfonso Caso, funda su propuesta de modificación en 3 principios "a) La autonomía como 'corporación pública', dotada de plena capacidad jurídica, que tiene por fin impartir la educación superior y organizar la investigación científica, para formar profesionistas y técnicos, útiles a la sociedad, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura; b) La distinción del carácter que deben tener las autoridades universitarias, separando netamente el aspecto de autoridad ejecutiva, del aspecto técnico, que no debe nunca confundirse o mezclarse con el primero; y c) La concepción de la Universidad como una comunidad de cultura, es decir, como una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos, sino complementarios, y que se traducen en un fin fundamental considerado desde dos puntos de vista distintos, pero nunca opuestos: enseñar y aprender. [...] la Universidad no debe ser una institución política; no tiene por qué preocuparse de la realización de los fines políticos que incumben al Estado, al partido, y en última instancia, al pueblo, pero no a las instituciones especializadas que han sido creadas para realizar fines concretos y técnicos". Derivado de lo anterior se consolida la autonomía, con carácter nacional y público, y se publica ese mismo día y año la modificación en el Diario Oficial de la Federación. 6 de enero de 1945. p. 8.

³⁸² Bialostosky, *Laicidad en el artículo 3º Constitucional*, pp.101-131.

En contraparte, el diputado Francisco López Cámara manifestó en el pleno la importancia de la autonomía universitaria al declarar que la universidad es una institución no sólo de enseñanza, sino un catalizador de inquietudes sociales y políticas, como un crisol de análisis y actitudes críticas.³⁸³ Esta posición la sostuvo el diputado priista Luis M. Farías, quien además era responsable de manifestarse en nombre de la comisión dictaminadora, la cual propuso una redacción más clara, pero sin que esto alterara la propuesta de autonomía universitaria.³⁸⁴ Del mismo modo, el ex gobernador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el diputado Genovevo Figueroa Zamudio, quien expuso la importancia de aprobarse la reforma en los términos presentados, debido a que la universidad debe de tener autonomía frente a las demás instituciones, incluyendo al Estado, pues “[c]on la autonomía se fortalece la posibilidad, en la pluralidad de las corrientes del pensamiento universal, se aleja a los universitarios de prejuicios y fanatismos”.³⁸⁵

El diputado Luis Calderón Vega, representante del Partido de Acción Nacional (PAN), manifestó también la urgencia de garantizar la autonomía universitaria a rango constitucional impidiendo toda intervención del poder público en la vida de los universitarios.³⁸⁶ Por su parte, la posición de la diputada del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), América Abaroa Zamora, fue solicitar que la autonomía universitaria estuviera ligada a la asignación de recursos económicos, ya que, hasta ese día, la educación superior seguía siendo un recurso inaccesible para muchos mexicanos.

Es importante agregar que la autonomía universitaria, propuesta en

³⁸³ Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 171. Cámara, Francisco. 1974. *Hacia una concepción dialéctica de la Autonomía Universitaria; Deslinde*. México: UNAM, p. 12.

³⁸⁴ Vázquez, R. (1998). *Derecho y educación*. México: Editorial Porrúa, p. 173

³⁸⁵ Vázquez, R. (1998). *Derecho y educación*. México: Editorial Porrúa, p. 180.

³⁸⁶ Vázquez, R. (1998). *Derecho y educación*. México: Editorial Porrúa, p. 174.

dicha reforma, se entendía como “[...] la facultad que poseen las universidades para autogobernarse, darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación y, para administrar libremente su patrimonio”.³⁸⁷ Julio González Chávez, investigador de la Cámara de Diputados, reflexiona sobre la importancia de otorgar en ese momento histórico la autonomía al nivel universitario “[p]ara que el derecho social a la educación a que obliga la Constitución a la universidad pública se imparta libre de cualquier influencia, ideología, dogma o injerencia externa. Es indispensable que la actividad universitaria no se contamine de cuestiones extra académicas”.³⁸⁸ Para la diputada Silvestre García Moreno, del PRD, apunta además que las universidades públicas no eran centros de crítica y promotoras del cambio social debido a que actuaban en cierto grado sumisas frente al gobierno por la centralización de recursos y decisiones, en cambio las universidades particulares tienden a estar organizadas por órdenes religiosas o capital privado o extranjero; lo que les da libertad académica, administrativa y política.³⁸⁹ Aunque Jorge Carpizo destaca el hecho de que esta reforma de autonomía universitaria solo abarcaría las instituciones públicas, mas no así a las privadas, lo que podría tener una repercusión de imposición del Estado hacia éstas; hasta la fecha esto no ha sucedido, y el estado ha permitido que esta prerrogativa la obtengan también ellos.³⁹⁰

El concepto de autonomía es natural hoy en México, pero durante un largo periodo predominó la injerencia del gobierno en las cuestiones

³⁸⁷ González, *Artículo 3º. Constitucional Gratuidad de la Educación Superior*.

³⁸⁸ González, *Artículo 3º. Constitucional Gratuidad de la Educación Superior*.

³⁸⁹ Vázquez, *Derecho y educación*, p.168.

³⁹⁰ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 181. Carpizo, *La Garantía Constitucional de la Autonomía Universitaria*. En *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*. México, UNAM, núm. 31, pp. 713-717.

académicas y políticas de las universidades, lo que derivó en sucesos como los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971.

IV.4 Cuarta reforma constitucional al Artículo 3 (1992)

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, la globalización irrumpió en el mundo y ajustó los planes macroeconómicos de los países desarrollados. En México también se sintió el efecto, aunque nuestro país continuaba con problemas económicos derivados de 550 bancos acreedores de México y el precio del petróleo sin lograr un aumento. Ese año sucedió, además, el desastre natural más importante de los últimos 50 años; el terremoto en la Ciudad de México, que dejó una ciudad destruida y los muertos se contabilizaron en miles. En consecuencia, el gobierno adquirió un nuevo préstamo de 6 mil millones de dólares para reparar los daños, y con el fin agregado de reactivar la economía del país y equilibrar la desigualdad existente.³⁹¹

En estas condiciones de inflación³⁹² se dio inicio a las campañas presidenciales de 1988, las cuales son históricamente recordadas por la “caída del sistema de cómputo de votos”, que generó una inconformidad entre los partidos de oposición por el resultado que arrojó, otorgándole la mayoría al candidato priista Carlos Salinas de Gortari. El resultado fue el de un gobierno con poca, casi nula, legitimidad,³⁹³ que requería de acciones y decisiones de impacto nacional. La primera de ellas fue la captura del líder sindical de PEMEX, así como un plan para el adelgazamiento de la burocracia. Las resoluciones

³⁹¹ García, *El artículo tercero constitucional en México*, Asimismo, Escalante, *Nueva historia mínima de México*, p. 293.

³⁹² Escalante, *Nueva historia mínima de México*, p. 294.

³⁹³ Escalante, *Nueva historia mínima de México*, p. 294 y 295.

más importantes vendrían unos meses después, cuando Salinas de Gortari vendió cientos empresas gubernamentales, entre ellos bancos nacionales y, la transacción más polémica, Teléfonos de México (Telmex),³⁹⁴ y reestructuró la deuda con los Estados Unidos de Norteamérica.³⁹⁵ Al mismo tiempo de todos estos cambios, Salinas empezó a utilizar constantemente la palabra modernización para hablar de políticas públicas, y en ese marco se crearon nuevas líneas de acción para el sector educativo. La primera de ellas fue la creación del Programa Nacional para la Modernización Educativa, que incluía cinco grandes acciones: “[...] ampliar la cobertura y redistribución de la oferta, elevar la calidad, pertinencia y relevancia, integrar por ciclos la educación básica, desconcentrar la administración y mejorar las condiciones de los docentes”.³⁹⁶ También se dio origen al Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), enfocado a atacar los problemas de deserción escolar, sobre todo en áreas rurales. Aunado a lo anterior, el programa insignia de desarrollo social: Solidaridad,³⁹⁷ incluyó el otorgamiento de becas a niños de primaria.³⁹⁸

Todas estas acciones fueron el preámbulo para presentar la primera reforma constitucional en materia educativa de su sexenio, durante su cuarto año de gobierno en 1992, con la cual impulsó cambios estructurales en lo referente a la participación de la Iglesia en el sistema educativo. La propuesta fue presentada por el diputado priista Luis Dantón Rodríguez Jaime, el 10 de octubre del año 1991; se pasó a discusión en el pleno en diciembre de ese mismo año y fue promulgada el 28 de enero de 1992.³⁹⁹ A la par de esta

³⁹⁴ Escalante, *Nueva historia mínima de México*, p. 294-296.

³⁹⁵ García, *El artículo tercero constitucional en México*.

³⁹⁶ García, *El artículo tercero constitucional en México*.

³⁹⁷ “El programa se financia con un préstamo del Banco Mundial por 285 millones de dólares para varios años que, sumados al gasto corriente y de inversión, representan una inyección considerable”. Ornelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 237.

³⁹⁸ Ornelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 237.

³⁹⁹ Diario Oficial de la Federación. 28 de Enero de 1992, *Tomo CDLX, número 19*.

propuesta de reforma, se presentó también una modificación al marco normativo para otorgar el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas,⁴⁰⁰ aspecto que toma relevancia en el contexto de la reforma educativa.

La comisión que dictaminó la propuesta expresó su apoyo total al proyecto del gobierno, al manifestar que se estaban viviendo nuevos momentos en el país, por lo que había que plasmar normas que fortalecieran la libertad y la soberanía del Estado Mexicano. En el pleno del Congreso, la iniciativa se sustentó a partir del hecho de que desde 1917 no se regulaban de manera jurídica las actividades religiosas, por lo que se consideraba el momento adecuado para proceder a una revisión minuciosa.⁴⁰¹ Se expuso que, a pesar de ser un tema polémico, se debía garantizar la libertad de creencia,⁴⁰² pero continuar con la separación entre el Iglesia–Estado.⁴⁰³

El diputado ponente Luis Dantón Rodríguez habló en su presentación sobre el hecho de agrupar las disposiciones jurídicas que se proponían modificar en relación a la Iglesia y la educación. Específicamente, en cuanto a la normativa educativa, la modificación proponía el fomento a los valores culturales y tradicionales para todos los alumnos, sin importar si la escuela fuera pública o privada. Cabe señalar que se hizo hincapié en que la educación siguiera siendo laica, lo que no sería sinónimo de intolerancia o de anticlericalismo. Debido a esto, para la comisión dictaminadora, esta iniciativa tenía la virtud de equilibrar y de dar justicia a “[...] los mexicanos que

Artículo 3º Constitucional de 1993. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 4 de julio de 2015)

⁴⁰⁰ Se trata de regularizar a la Iglesia debido a la actividad del clero en diversos sectores de la sociedad, por lo que se reforman los Artículos 130º, 3º, 5º, 24º y 27º Constitucionales. Las reformas a dichos Artículos se completan con la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada el 15 de julio de 1992.

⁴⁰¹ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 265.

⁴⁰² Derechos del Pueblo Mexicano, 536. En Vázquez, *Derecho y educación*, p. 265.

⁴⁰³ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 265.

libremente han decidido resolver sus conflictos con la vida y muerte en el quehacer religioso”.⁴⁰⁴ Esta reforma abrió la puerta también para que los planteles privados impartieran educación religiosa, sin perjuicio de los programas oficiales.⁴⁰⁵

En el tenor de apoyar el dictamen, se presentó el diputado priista Pedro Jaime Olivares para argumentar sobre la responsabilidad de los legisladores en adecuar la normativa en función de la época. El diputado José Octaviano Alanís, del PRD, acusó a los legisladores priistas de dominar la propuesta y la discusión, y no abrirlo a debate nacional.⁴⁰⁶ El PPS, en voz de Hildebrando Gaytán Márquez, manifestó que era innecesario abrir esta discusión, ya que se podría generar un mayor problema al abrir la puerta al clero, quien no se conformaría con intervenir en la cuestión educativa, sino que buscaría poder intervenir en aspectos económicos, políticos y culturales.⁴⁰⁷

El diputado René Bejarano Martínez, representante del grupo parlamentario del PRD, rechazó la propuesta de división de la Fracción I, con el argumento de que permitiría que “[...] las escuelas privadas gocen del derecho de impartir cursos complementarios sobre otras materias, incluyendo las religiosas”.⁴⁰⁸ De igual manera, el diputado Heli Herrera Hernández, del PPS, también de oposición, rechazó dicha modificación al asegurar que “[...] [l]as reformas que plantea el Partido Revolucionario Institucional y su grupo parlamentario, para reformar los Artículos 130, 3, 5, 24 y 27 de la Constitución General de la República, tienden compañeros diputados, a restaurarle a la

⁴⁰⁴ Diario de debates. 17 de diciembre de 1992.

⁴⁰⁵ González, *Artículo 3º. Constitucional Gratuidad de la Educación Superior*.

⁴⁰⁶ *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*. 2012. México:

Cámara de Diputados, LXI Legislatura Suprema Corte de Justicia de la Nación Senado de la República, LXI Legislatura Instituto Federal Electoral Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación M. A. Porrúa. En Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 267-268.

⁴⁰⁷ Vázquez, R. (1998). *Derecho y educación*. México: Editorial Porrúa, p. 268 y 269

⁴⁰⁸ Diario de debates. 12 de diciembre de 1991. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 15 de julio de 2015)

Iglesia fueros, privilegios y un poder que el Constituyente de 1917 le había suprimido”;⁴⁰⁹ al grado de que se trataron de definir las discusiones parlamentarias, alegando que este tema era tan importante que debía discutirse con mayor profundidad, pero la mayoría de los diputados priistas se impuso, y votaron por aprobar el Proyecto de Reforma.

Agotadas las intervenciones principales, puedo destacar que, de esta reforma, el único punto a destacar es que se autorizara la impartición de educación religiosa en las escuelas privadas en los niveles de primaria, secundaria y normal, que hasta entonces se venía otorgando al margen de la normativa vigente desde 1934.

Desde que se logró la Independencia de México en 1821, se luchó por imponer la laicidad en la educación, pero no se logró sino hasta 1874 en la escuela pública y hasta 1917 en la escuela privada. En un contexto de economía y sociedad global, se consideró necesario modificar dicha visión y permitir a las organizaciones religiosas ser parte del sistema educativo privado. Esta modificación se desprendía de una visión personal del entonces Presidente de la República que, como parte de su discurso de modernidad, consideraba a la Iglesia un actor relevante para el Estado; otro ejemplo de lo anterior es el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano después de 50 años.

En una primera lectura no se alcanza a distinguir tal modificación; el legislador Rodríguez Jaime, quien la propuso, fue muy cuidadoso de no asentar el permiso que se consideraba otorgar, sino que dividió la Fracción I en dos puntos: I) la educación será laica, y II) la educación estará basada conforme a los resultados del progreso científico y demás criterios establecidos al margen

⁴⁰⁹ Diario de debates. 17 de diciembre de 1991. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 17 de julio de 2015)

de la laicidad.

La reforma se concreta al modificar la Fracción IV, donde se establece la regulación de los planteles particulares y se incorpora la frase “[...] deberán de impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la Fracción II del presente artículo [...]”,⁴¹⁰ dando con ello la libertad a estos planteles de incorporar a sus estudios la educación religiosa, aunque los planes de estudio seguirían supeditados al Estado. Esta reforma no vulnera el derecho de los padres a enviar a sus hijos a escuelas particulares que, de manera adicional, añaden una religión a la educación oficial. La reforma también señaló que el carácter laico no se suprime, por lo que continúan los fines contra la ignorancia y el fanatismo. Tampoco debemos ignorar que la mayor parte de los países reconocen la existencia jurídica de las iglesias y la libertad de creencias, siendo parte de la DUDH de la ONU y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la misma organización signados por México.

IV.5 Quinta reforma constitucional Artículo 3 (1993)

A un año de haber reformado el Artículo 3, el gobierno del presidente Salinas de Gortari consideró necesario realizarle una nueva modificación. Como preámbulo, había firmado con el SNTE el Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación básica con el objetivo de descentralizar las funciones administrativas del sector educación, transfiriéndolas a los gobiernos estatales, pero no lo había elevado a rango constitucional.⁴¹¹ La propuesta central de la reforma fue otorgar la condición de obligatoriedad a la educación

⁴¹⁰ Diario Oficial de la Federación. 28 de Enero de 1992, *Tomo CDLX, número 19*.

Artículo 3º Constitucional de 1993. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 4 de julio de 2015)

⁴¹¹ En el capítulo III se abordará de manera amplia lo referente a este acuerdo no constitucional.

secundaria. En este mismo texto se reafirmó el carácter laico de la educación.⁴¹² La propuesta se envió al Congreso el 18 de noviembre de 1992 y fue discutida en la Cámara Baja los días 11, 14 y 16 de diciembre de ese mismo año. La aprobación se obtuvo hasta el día 3 de marzo de 1993 y fue publicada en el DOF el 5 de marzo.⁴¹³

Como parte de la iniciativa de modificación, se trató de precisar la ambigüedad sobre la obligación del Estado de ofrecer educación, así como la definición del beneficiario de ese derecho,⁴¹⁴ a quien se le debía de garantizar. En ese momento se estimaba que, de los 87 millones de habitantes, 25 millones eran parte del sistema educativo mexicano.⁴¹⁵ Igual de relevante fue que se elevara la educación secundaria a la condición de obligatoria, ya que, conforme a la experiencia internacional, esta acción “[...] impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; contribuye decisivamente a consolidar la unidad nacional y la cohesión social [...]”,⁴¹⁶ entre otros aspectos. Con la anterior incorporación, la reforma buscaba promover la calidad de los conocimientos que se impartían (aunque no usaban el término de educación de calidad). Asimismo se propuso una Unidad Nacional en los conjuntos básicos de educación, específicamente planes y programas, que se transmitieran en todo el territorio nacional, lo que tendría como consecuencia un mejor nivel en la calidad de la enseñanza dentro del sistema educativo mexicano. En el texto de la propuesta, también se estableció que se debía fomentar la creación de mejores instituciones formadoras de docentes para poder alcanzar un óptimo nivel de conocimientos.

⁴¹² Bialostosky, *Laicidad en el Artículo 3 ° Constitucional*, p. 129.

⁴¹³ *Diario Oficial de la Federación*. 5 de Marzo de 1993, Tomo CDLXXIV, número 5, p. 2. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 3 de septiembre de 2015)

⁴¹⁴ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 270.

⁴¹⁵ Ornelas, *El sistema educativo mexicano*, p. 211.

⁴¹⁶ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 271.

En el debate legislativo, las comisiones encargadas del estudio y análisis fueron las de Gobernación y Puntos Constitucionales. Ambas se manifestaron a favor del proyecto, exponiendo que de acuerdo a las condiciones económicas favorables y estabilidad, así como los avances logrados en la universalización de la cobertura de la primaria, se podía llegar al siguiente paso, que era impartir educación preescolar, primaria y secundaria a todo el que lo solicite en los términos de la ley reglamentaria, sin dejar de cumplir con los demás tipos y modalidades. La obligatoriedad del grado de secundaria propiciaría, según la Comisión, el ejercicio de las libertades del individuo, libertades auténticas de expresión y de crítica, así como de participación en la comunidad. Por todo lo anterior, las comisiones dictaminadoras se pronunciaron a favor de la iniciativa del poder Ejecutivo.⁴¹⁷

En el pleno se llevó a cabo la discusión entre las diferentes fracciones políticas. De manera general, todos los partidos⁴¹⁸ apoyaron el dictamen de la Comisión y se pronunciaron a favor de la reforma. El recién creado PRD expuso su conformidad a la reforma, aunque señalaron sus dudas respecto a la vinculación entre la obligatoriedad de la secundaria y el nivel educativo del país, ya que consideraban que lo que era realmente necesario era garantizar la continuidad de los estudios.⁴¹⁹

Durante el debate, el diputado del PRD, Jorge Alfonso Calderón Salazar, propuso que se incorporara la asignación de un mínimo del 8% del PIB al rubro educativo, e insistió en la importancia de dejarlo asentado constitucionalmente, pues año con año venía variando el porcentaje de acuerdo a las facultades

⁴¹⁷ Vázquez, *Derecho y educación*, pp. 272-277.

⁴¹⁸ PRI, PRD, PAN, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PRCRN).

⁴¹⁹ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 286.

discrecionales del poder Ejecutivo en acuerdo con el poder Legislativo.⁴²⁰ Esta propuesta fue apoyada por el diputado de su bancada, Rene Bejarano, quien señaló que lo que se estaba planteando era establecer un mínimo rango porcentual destinado a la actividad educativa.⁴²¹ En oposición, la diputada, también perredista, Layda Sansores San Román, tomó la palabra para expresar su punto de vista en este sentido, ya que consideraba que no se podía dejar establecido en la Constitución el porcentaje del PIB destinado a la educación, dado que vulneraría el trabajo legislativo. En este mismo sentido se pronunció el diputado priista Eloy Cantú Segovia, quien señaló que esa decisión coartaría la facultad del Congreso establecida en la Carta Magna, de establecer un presupuesto específico, y que además reduciría la concurrencia entre los Estados y municipios con la Federación.⁴²²

En los términos en los que la propuesta fue aprobada, destaco la relevancia de la incorporación de la palabra “individuo” en el primer párrafo del Artículo 3 Constitucional pues, por primera vez, se consagra este derecho al ser humano como uno solo y no a la generalidad de una nación. Se incorporaron los estudios de preescolar al sistema educativo, como preámbulo a la obligación constitucional de cursar primaria, y se estableció la obligatoriedad del nivel de secundaria; cuestión que se venía discutiendo desde tiempo atrás, ya que se consideraba necesaria para lograr la continuidad en la educación. Para el investigador Carlos Ornelas, esta última modificación fue muy afortunada, debido a que fortalecería el nivel superior, pues nadie se quedaría fuera por falta de oportunidades.⁴²³ Esta inclusión representaba un

⁴²⁰ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 286.

⁴²¹ Vázquez, *Derecho y educación*, p. 311.

⁴²² Derechos del Pueblo Mexicano. En Vázquez, *Derecho y educación*, p.312.

⁴²³ Derechos del Pueblo Mexicano. En Vázquez, *Derecho y educación*, p. 286.

intento por avanzar en la cobertura del sistema público, pero al mismo tiempo generaba un reto en cuestiones de infraestructura,⁴²⁴ así como en lo concerniente a la calidad de la educación que se impartía en dicho nivel.

De acuerdo al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, desde mayo de 1992, los estados tenían como parte de sus facultades la administración de los recursos educativos, pero el contenido de los planes y programas de estudio seguían concentrados en la Federación. A partir de esta reforma, se consideró la participación de las Secretarías Estatales en esta tarea para generar una visión de gobierno más incluyente.

Finalmente, siguiendo la política de ampliar la cobertura de la educación en el país, se consideró la promoción de modalidades alternativas de estudio: escolarizada (predominante), no escolarizada y mixta. La modalidad escolarizada se refiere a la opción regular de estudio en un centro educativo, mientras que la no escolarizada permitía cursar los distintos niveles de educación a través de asesorías pedagógicas sin la obligación de asistir regularmente a un centro de estudios.⁴²⁵

IV.6 Sexta reforma constitucional Artículo 3 (2002)

El origen de la reforma educativa constitucional del 2002 está ligado a la creación del organismo autónomo encargado de realizar las elecciones en todo

⁴²⁴ Según un estudio realizado en 1991, la obligatoriedad de la enseñanza secundaria implicaría la incorporación adicional de más de 4 millones de niños, pues de 8 millones 327 mil en edad de cursar la secundaria, sólo lo hacían 4 millones 266 mil. En términos del gasto federal, se requeriría duplicar el presupuesto destinado a este nivel, para contar al menos con las escuelas y los maestros suficientes para concretar lo de la obligatoriedad de la secundaria. La educación secundaria ha sido, insisto, uno de los niveles más abandonados, a pesar del crecimiento del sistema educativo en los últimos años, sobre todo con participación estatal; hacen falta escuelas, maestros, aulas, talleres, laboratorios, materiales y libros de texto adecuados y gratuitos. Lo expresó Manuel Terrazas Guerrero, del PCRN. Diario de debates 16 de diciembre 1992.

⁴²⁵ Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos. 1994. *Sistema Educativo Nacional de México. Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola. (et. al.)*. México: Organización de Estados Iberoamericanos. <http://www.oei.es/quipu/mexico/mex04.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2014)

el país; el Instituto Federal Electoral (IFE), en 1996. Este hecho fundacional fue lo que permitió que en el 2000⁴²⁶ se lograra la alternancia en el poder presidencial, al resultar electo el panista Vicente Fox Quesada, ex gobernador de Guanajuato.

Durante este primer gobierno panista,^{se} presentó una nueva propuesta de reforma constitucional al Artículo 3, casi una década después de su última modificación. Dicha iniciativa es presentada por un grupo de senadores y diputados pertenecientes a los partidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido del Trabajo (PT), el día 14 de diciembre del 2001, derivada del Programa Nacional de Educación,⁴²⁷ y responde a la insuficiente respuesta que se obtuvo a los retos de crecimiento demográfico, desarrollo cultural, económico, social y político.⁴²⁸ Fue turnada para su discusión el día 29 de diciembre de ese mismo año, y aprobada de manera formal el 15 de mayo del 2002. No fue publicada sino meses después, hasta el 12 de noviembre.⁴²⁹

En esta reforma se establece que el nivel de educación básica lo comprenden los estudios de preescolar, primaria y secundaria. Esto adquiere relevancia porque se incluyen por primera vez los estudios de preescolar, también llamados Jardín de Niños, a la educación obligatoria. Su relevancia se justifica en la exposición de motivos de dicha reforma: “[...] el cerebro muestra una disposición natural para recibir estímulos e iniciar procesos mentales que favorecerán su socialización, su creatividad, su disposición al trabajo intelectual

⁴²⁶ En el 2000 hubo elecciones presidenciales y, después de más de 70 años gobernado por miembros del PRI, se da la tan esperada alternancia en el poder. Ese momento fue histórico, ya que se cumplía lo que para muchos era urgente: un cambio, por lo que llega un miembro del PAN, cuyo índice de popularidad le da la victoria de manera contundente.

⁴²⁷ Explicar Programa Nacional de Educación.

⁴²⁸ García, *El artículo tercero constitucional en México*.

⁴²⁹ Diario Oficial de la Federación. El 12 de noviembre de 2002, *Tomo DXC, número*, pág. 2 <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 12 de septiembre de 2015)

y cognoscitivo [...] está comprobado el aumento de las posibilidades reales de un mejor aprovechamiento de la educación básica cuando es precedida por la educación preescolar”.⁴³⁰

Como segunda aportación de la reforma de 2002, destaco la incorporación de los estudios de educación inicial al marco normativo como una modalidad reconocida constitucionalmente, esto con el fin de proporcionar atención a los niños menores de 3 años de edad, previa al ingreso a los estudios de educación preescolar.

IV.7 Séptima reforma constitucional Artículo 3 (2011)

En el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN), casi en la culminación de su periodo y en el marco de una reforma constitucional sobre Derechos Humanos, se modificó el Artículo 3 para incorporar dicho concepto dentro de las disposiciones en materia educativa. La propuesta de reforma fue presentada por el diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo del PAN, el 21 de noviembre del 2006, y no fue incorporada a la agenda hasta el 23 de abril del 2009. El proceso de revisión y discusión duró dos años, por lo que su aprobación se logró hasta el 1 de junio del 2011, y se publicó en el DOF el día 10 de junio del 2011.^{431 432}

La presente reforma constitucional respondía en realidad a una reforma en el tema de derechos humanos, por lo que la única modificación que se

⁴³⁰ Cámara de diputados. 2001. *Exposición de motivos sobre la obligatoriedad de los estudios de la educación preescolar*. <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/proces1.htm> (consultado el 2 de agosto de 2014)

⁴³¹ Diario Oficial de la Federación. 10 de junio de 2011, *Tomo DCXCIII, número 8*, p. 2. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 15 de agosto de 2015).

⁴³² Esta situación respondió a que el Congreso de la Unión estaba compuesto en su mayoría por los partidos de oposición al Gobierno, y no existían posibilidades de acuerdo y negociación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, por lo que este periodo se caracterizó por las pocas iniciativas presidenciales aprobadas.

aprobó fue la incorporación del *Respeto a los Derechos Humanos* como parte de los principios rectores básicos de la educación impartida por el Estado. La adición de este concepto obedecía también a que, a pesar de estar incluido en todos los tratados⁴³³ internacionales firmados por gobierno mexicano, no estaba reflejado en la legislación nacional, por lo que dicha modificación fue trascendente para el orden jurídico nacional en relación a la protección de los Derechos Humanos.⁴³⁴

Los legisladores federales, en su exposición de motivos, definieron el concepto de Derechos Humanos como un “[...] conjunto de prerrogativas inherentes a la naturales de la persona, cuya realización efectiva indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada”,⁴³⁵ y justificaron la importancia de incluir este precepto en la educación: “[l]a razón deriva de reconocer que el reto de promover los derechos humanos trasciende al ámbito jurídico y debe atenderse desde el campo de la educación para verdaderamente influir en la cultura y en la sociedad mexicana”.⁴³⁶ Mencionaron en este texto, además, que “[...] el fortalecimiento de los derechos humanos requiere la armonización del texto constitucional con las normas internacionales”.⁴³⁷

El doctor en educación Bonifacio Barba señaló que la importancia de

⁴³³ Se entiende “como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.” Lo establece en el Artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Tratados Internacionales. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*. <http://www.sre.gob.mx/tratados/> (consultado el 7 de agosto de 2014)

⁴³⁴ Por medio Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, “Reforma Constitucional relativa a los Derechos Humanos y los Tratados Internacionales” Recuento del proceso legislativo y de los principales instrumentos internacionales a los que alude dicha reforma, elaborado por la Mtra. Claudia Gamboa Montejano Investigadora Parlamentaria y Lic. Arturo Ayala Cordero. Asistente de Investigación en fecha Junio del 2012

⁴³⁵ Diario de debates. 1 de junio de 2011. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de agosto de 2015)

⁴³⁶ Cámara de diputados. 2011. Exposición de motivos. <http://www.diputados.gob.mx> (consultado el 1 de junio 2011)

⁴³⁷ Cámara de diputados. 2011. Exposición de motivos.

esta reforma radica en el hecho de que “[...] la educación no es sólo uno de los derechos, sino el centro de ellos por establecer los principios y fines de la formación de los ciudadanos”.⁴³⁸

A partir de esta reforma, el Capítulo I de la Constitución titulado *De las Garantías individuales*, se modificó a *De los Derechos Humanos y sus garantías*, lo que significó para los legisladores la modernización de la Constitución al eliminar el término garantías individuales, ya que éste sólo señalaba la protección de derechos individuales.

IV.8 Octava reforma constitucional Artículo 3 (2012)

En el último año de la administración del presidente Calderón, el diputado Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, del PRI, presentó el día 20 de abril del 2010 la iniciativa de reforma al Artículo 3 constitucional para su posterior discusión en la Cámara de Diputados los días 8 y 9 de diciembre del 2010. Nuevamente, el proceso de discusión y aprobación tomó más de un año, y no fue sino hasta el 11 de enero del 2012 que se aprobó y se publicó en el DOF el 9 de febrero del 2012.⁴³⁹

La última reforma constitucional se concentra exclusivamente en la obligatoriedad de los estudios de nivel media superior. El objetivo de este nivel educativo “[...] es ampliar y consolidar los conocimientos adquiridos en secundaria y preparar al educando en todas las áreas del conocimiento para que elija y curse estudios superiores”.⁴⁴⁰ Se concentra en desarrollar dos habilidades en el alumno: la culminación tecnológica, que “[...] es capacitar al

⁴³⁸ Barba, Bonifacio. 2014. *La estructura constitucional de la axiología educativa de México*. http://www.iberopuebla.edu.mx/servicios/memorias/files/mesas/dimension_valoral_de_la_filosofia_y_las_politicas_educativas/la_estructura_constitucional_de_la_axiologia_ed_de_mexico.pdf (consultado el 5 de diciembre de 2014)

⁴³⁹ Diario Oficial de la Federación. 9 de Febrero de 2012, *Tomo DCCI, número 7*, p. 2. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 19 de agosto de 2015)

⁴⁴⁰ Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos. 1994. Sistema Educativo Nacional de México. Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola. (et. al.). <http://www.oei.es/quipu/mexico/mex04.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2014)

alumno para que participe en el desarrollo económico mediante actividades industriales, agropecuarias, pesqueras y forestales”;⁴⁴¹ y la profesional, para “capacitar a los alumnos en actividades productivas y de servicios a fin de que pueda incorporarse al mercado de trabajo del país”.⁴⁴²

En este nivel predominaba la educación particular, o la que era otorgada por las universidades públicas y privadas que ofertaban dichos estudios con el reconocimiento de validez oficial otorgado por el Estado, pero existía un gran índice de deserción escolar. Por lo anterior, se consideraba urgente una reforma que tuviera como objetivo articular la legislación y las políticas para reducir este problema y fortalecer la educación media superior como una vía para la profesionalización y el desarrollo del país. En la exposición de motivos de la reforma, se fundamentó que “[...] la formación de la ciudadanía es fundamental para el desarrollo económico de nuestro país y la educación media superior es una inversión estratégica para llegar a ello”.⁴⁴³

⁴⁴¹ Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos. 1994. Sistema Educativo Nacional de México. Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola. (et. al.). <http://www.oei.es/quipu/mexico/mex04.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2014)

⁴⁴² Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos. 1994. Sistema Educativo Nacional de México. Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola. (et. al.). <http://www.oei.es/quipu/mexico/mex04.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2014)

⁴⁴³ Gaceta Parlamentaria, Numero 3470-V. 13 de marzo de 2012. *Formalmente Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/mar/20120313-V/Iniciativa-1.html> (consultado el 2 de agosto de 2014)

CAPÍTULO TRES

SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

I. Distribución de competencias administrativas en materia educativa establecidas en la Ley General de Educación

Para introducir este epígrafe, debemos señalar que la soberanía nacional reside en los ciudadanos mexicanos, por lo que el gobierno se constituye como “[...] una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta de estados libres y soberanos [...], pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.⁴⁴⁴ Esta federación constituye el poder supremo que se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Ejecutivo recae en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”,⁴⁴⁵ a quien le corresponde la administración pública federal, y quien a su vez cuenta con una estructura de gobierno por materias, denominadas secretarías.

Sin contravenir con el federalismo, en el marco de competencias en materia educativa, apuntamos previamente en este trabajo, la firma del ANMEB, en 1992, con lo cual se transfirieron ciertas competencias a los estados y municipios. De manera paralela entró en vigor la Ley General de Educación (LGE), en 1993; norma secundaria que puntualiza las obligaciones y competencias en el sistema educativo mexicano, y en la que se estableció su sistema de administración.

En el Capítulo II de la LGE se definen las competencias educativas que le corresponden a los tres niveles de gobierno:

⁴⁴⁴ Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. Artículo 40.

⁴⁴⁵ Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. Artículo 80.

Ámbito Federal. El órgano máximo en materia educativa es la SEP, que, según el Artículo 12, le corresponde lo siguiente:

1. Determinar en toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.
2. Establecer el calendario oficial escolar, aplicable para toda la nación.
3. En el campo de los libros de texto gratuitos, determinará su uso y actualización dentro de los planes y programas de estudios.
4. Emitir lineamientos para el uso del material educativo, para programas de gestión escolar, tanto en educación básica como media superior, para el ejercicio de la autonomía, así como el funcionamiento de los consejos de participación social.
5. Regular la formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros en el nivel de educación básica.
6. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial.
7. Regular el Sistema Nacional de Créditos, para que revalide y de equivalencias cuando transiten los alumnos de un tipo de modalidad a otro.
8. Coordinar nacionalmente el nivel medio superior en cuanto a la currícula común.
9. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).
10. Realizar la planeación y programación globales del sistema educativo mexicano.
11. Fomentar la relación con otros países en materia educativa, cultural, científica, tecnológica, artística, de educación física y deporte.

Ámbito Estatal. El órgano máximo en materia educativa a nivel estatal son las Secretarías de Educación u Organismos descentralizados; creados para cumplir con el Artículo 13 de LGE, al que le corresponde:

1. Prestar los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena y la especial, así como la normal.
2. Proponer adecuaciones a los planes de estudio de la SEP.
3. Ajustar, de acuerdo a las necesidades particulares de cada entidad, el calendario escolar nacional, con previa autorización de la SEP.
4. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros en el nivel de educación básica.
5. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación básica y normal.
6. Otorgar o revocar permisos a las escuelas particulares, en lo referente a educación básica y normal.
7. Participar en la integración del Sistema Nacional de Media Superior.
8. Coordinar y operar un padrón de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares en el marco del SIGED.
9. Participación en la operación de los mecanismos de gestión escolar.

Ámbito Municipal. En cuanto al ámbito territorial municipal, el área educativa solamente es de apoyo a dos aéreas: federal y estatal. Para ello, generalmente se encuentra catalogada como una dirección o coordinación de educación; sus funciones se establecen en el Artículo 15:

1. Mantener una buena coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno por medio de convenios.

2. Participar activamente en el mantenimiento de la infraestructura y proveer equipo básico a las escuelas de su municipio.

Federación-Estados. Ahora bien, el Artículo 14 establece las actividades que, de manera conjunta, deberán establecer la federación y los estados.

1. Promover y prestar cualquier servicio educativo necesario, de acuerdo a la necesidad nacional, regional y estatal; así como sus programas de estudio, distinta a los establecidos de manera obligatoria.
2. Participar activamente en función de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) (ingreso, promoción, permanencia, reconocimiento, actualización).
3. Editar libros y producir material didáctico necesario, que sirvan de apoyo a los establecidos de manera obligatoria.
4. Prestar servicios bibliotecarios de manera pública, así como su promoción de actividades de fomento a la lectura.
5. Promover la investigación en los campos de la ciencia, tecnología y la innovación.
6. Fomentar actividades artísticas, culturales y fisco-deportivas.
7. Participar en la realización de exámenes de evaluación a los alumnos, así como lineamientos necesarios para garantizar una educación de calidad.
8. Promover en la comunidad escolar prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo; incentivar la transparencia de la sociedad de padres de familia, obligándolos a rendir cuentas, cuando menos, al finalizar el ciclo escolar, con apoyo del director de la escuela; establecer

mecanismos para el fácil acceso en cuanto a quejas y sugerencias, en lo relativo al servicio educativo.

II. Competencias y obligaciones del sistema educativo mexicano para asegurar la calidad de la educación establecidas en la LGE

II.1 Elaboración de planes y programas de estudios

Para poder cumplir con los objetivos del sistema educativo mexicano establecidos en la Constitución y en sus normas secundarias, donde se establece que la educación tendrá que “[...] desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia [...]”,⁴⁴⁶ el conjunto de conocimientos transmitidos a los alumnos, así como las habilidades y los valores, deben ser iguales, independientemente de su lugar de origen, condición social, religión, género o grupo étnico al que pertenezcan, y sin perder la perspectiva de fomentar el progreso científico, y luchar contra la ignorancia y sus efectos: las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Y garantizar, además, que dichos conocimientos sean de calidad, por lo que se debe buscar “[...] que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.⁴⁴⁷

En primer lugar, para garantizar una instrucción común se debe establecer un solo plan de estudios de educación básica que, obligatoriamente,

⁴⁴⁶ Diario oficial de la Federación .*Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. México: 5 de Febrero de 1917. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultado el 2 de agosto de 2014)

⁴⁴⁷ Diario oficial de la Federación .*Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. México: 5 de Febrero de 1917.

tenga el carácter nacional, ya que los contenidos y formas de organización contendrán los fines del sistema educativo; la facultad para la elaboración de dicho plan de estudios es de la SEP.

A partir del 2003, se han realizado tres reformas a los programas educativos, de acuerdo a la política pública vigente en ese momento, y se establecieron de manera programada los cambios en la currícula: en el nivel primaria se da el Acuerdo n.º 181 (27 de agosto del 2003); en el nivel de preescolar se determinó en el Acuerdo n.º 348 (27 de octubre del 2004); y finalmente en el nivel de secundaria se da bajo el Acuerdo n.º 384 (26 de mayo del 2006). Lo anterior con el objetivo de “[...] propiciar su congruencia con los rasgos del perfil de egreso deseable para la Educación Básica; es decir, para jóvenes de 15 años, en un horizonte de dos décadas”.⁴⁴⁸ Recientemente, con los cambios estructurales en materia educativa, está previsto que en el 2015 se realicen nuevos cambios a los planes y programas de estudios, para adecuarlos a esta nueva visión de calidad en la educación, de acuerdo a las declaraciones del actual Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet Chemor.⁴⁴⁹ Los estados no tienen competencia en la modificación de planes educativos, no obstante, sí son consideradas sus propuestas en caso de que sean justificadas por alguna condición particular de su población.

II.2 Calendarización del ciclo escolar

Es exclusiva de la SEP la facultad de emitir un lineamiento para la organización de la actividad académica de las escuelas públicas y privadas en México, que

⁴⁴⁸ Diario Oficial de la Federación. 19 de agosto de 2011. *Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de agosto de 2015)

⁴⁴⁹ Profelandia. Eliminará SEP estímulos económicos a docentes por aprovechamiento escolar. <http://profelandia.com/eliminar-sep-estimulos-economicos-a-docentes-por-aprovechamiento-escolar/> (consultado el 10 de agosto de 2015)

garantice cubrir los planes y programas aplicables. La autoridad competente deberá emitir un acuerdo en el mes de junio, en el que se defina el calendario oficial que deberá ser respetado por el sistema educativo mexicano en el siguiente ciclo escolar, que comienza tradicionalmente en el mes de agosto y termina en el mes de julio.

Este calendario, de aproximadamente 200 días efectivos de clase, puede verse modificado en lo relativo a los días de la semana a petición por las entidades federativas, cuando justifiquen la necesidad del cambio, pero nunca podrá modificarse la cantidad de días efectivos, según lo establecido en el Artículo 51 de la LGE. El calendario escolar deberá publicarse en el DOF.

II.3 Libros de texto

Existe, como parte de la estructura de la SEP, la Conaliteg, que —como mencionamos en el capítulo anterior— se funda el 12 de febrero de 1959, por el presidente Adolfo López Mateos. Hasta la actualidad, este organismo público se encarga de editar y producir los libros de texto para todo el sistema educativo mexicano. “[l]a producción del organismo es vasta y especializada, con oferta de libros para educación preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, indígena (en 42 lenguas diferentes), Braille y Macro tipo. Desde su fundación a la fecha, la producción histórica de la comisión supera los 5 mil millones de libros”.⁴⁵⁰

Esta comisión reafirma la ideología y las políticas educativas de cada época, y cristaliza e instrumenta los planes y programas emitidos por la SEP, a través de los textos educativos. La responsabilidad de los estados es la

⁴⁵⁰ Chacón, Ángel Policarpo. *La formación inicial de profesores de educación básica en México*. Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos. Historia. 1944-1982, 2015. <http://www.conaliteg.gob.mx/index.php/historia> (consultado el 10 de septiembre de 2015)

distribución gratuita en cada centro de trabajo de su entidad antes del inicio de cada ciclo escolar.

II.4 Lineamientos generales

El objetivo de los lineamientos generales es sustentar la política educativa que emite el ejecutivo, en función de crear disposiciones de carácter general en la República para la aplicación de programas que se estiman necesarios para elevar la calidad educativa en el país. Actualmente se encuentran en operación 16 programas que dirige la SEP,⁴⁵¹ entre los que se destacan: Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa Escuelas de Calidad, y Programa para la Mejorar del Logro Educativo. También están los programas que son necesarios para el ejercicio de la autonomía de gestión escolar y los consejos de participación social, que son una balanza en el terreno de los recursos económicos para el sostenimiento de los centros educativos.

II.5 Formación, actualización y capacitación del docente

La formación docente en México se encuentra concentrada en las escuelas normales, que ofrecen las licenciaturas de Educación Preescolar, con acentuación Intercultural Bilingüe; la Educación Primaria, con acentuación Intercultural Bilingüe; la Educación Secundaria, Educación Especial y Educación Física. El objetivo es que el egresado normalista domine plenamente su materia de trabajo, aprovechando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y tenga la capacidad de utilizar los resultados de las evaluaciones de los alumnos de educación básica para mejorar el desarrollo de la enseñanza. En el ciclo escolar 2011-2012, el total de alumnos

⁴⁵¹ SEP. Programas Estratégicos.
http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Programas_Estrategicos (consultado el 15 de septiembre de 2015)

inscritos era de 133 mil 770 (32,292 preescolar; 40,959 primaria; 38,869 secundaria; 8,400 educación especial; 9,648 educación física; 455 educación artística; 496 educación tecnológica; 2,602 educación bilingüe), en relación a 16 mil 329 docentes distribuidos en 422 instituciones⁴⁵² dentro de la República Mexicana.

La actualización y capacitación docente se realiza bajo la dirección de las autoridades estatales, siendo ésta una herramienta necesaria para que el maestro tenga los conocimientos y métodos efectivos para el mejor aprovechamiento en el aula; estrategia que busca impactar de manera directa en la calidad de la educación. Cada Estado deberá contar con la infraestructura básica necesaria para prestar dichos servicios de formación, actualización y capacitación al magisterio. Lamentablemente, esta es una tarea que el gobierno no considera prioritaria, debido a los escasos recursos económicos que se destinan para ello.

II.6 Planeación y programación

Como parte de la SEP, existe un área específica que tiene como objetivo “[d]esarrollar y coordinar de manera eficaz y eficiente el proceso general de planeación del sector educativo, mediante el mejoramiento de las herramientas y sistemas de apoyo”.⁴⁵³ Esto se realiza a través de las políticas desarrolladas para la correcta aplicación del Sistema Educativo Nacional; mediante la información recabada de la estadística e indicadores con los que se cuentan

⁴⁵² SEP 90 años. Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. 2011-2012, p. 169. http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales_cifras_2011_2012.pdf (consultado el 5 de septiembre de 2015)

⁴⁵³ SEP. Planeación. Quienes-somos. <http://planeacion.sep.gob.mx/direccion/> (consultado el 9 de septiembre de 2015)

para el mejoramiento de la planeación y evaluación a corto, mediano y largo plazo.

II.7 Salario digno

La docencia debe ser considerada como una de las actividades más importantes para la población, debido a que la educación es la base que impulsa el crecimiento como nación. Esta relevancia social debe verse reflejada en la remuneración económica para dicha profesión. Se dice que un buen maestro es aquél que se prepara continuamente, deja huella en el alumno, en la escuela, y más allá es reconocido en la sociedad; desafortunadamente, en México, la retribución económica es muy baja.

Según los datos recientes de la OCDE, en el documento denominado *Panorama de la Educación 2013*,⁴⁵⁴ se establece que para los sueldos del profesorado del sistema educativo público se destina el 83% del presupuesto total para la educación, muy superior a la media recomendada por ellos mismos que es del 62%,⁴⁵⁵ pero este porcentaje extra en realidad no representa un beneficio mayor para los docentes.

En México, la percepción económica de los maestros, en promedio, es de 18 mil pesos mensuales,⁴⁵⁶ pero puede variar según cada entidad federativa; de acuerdo a las prestaciones o incentivos que se les otorgue. Un maestro que recién se incorpora al servicio profesional docente, frente a grupo en el nivel primaria, tiene un salario base de aproximadamente 7 mil pesos

⁴⁵⁴ Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., OCE. *Compromiso Social por la Calidad de la educación. Panorama de la Educación 2002*. [http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20\(ESP\).pdf](http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20(ESP).pdf) (consultado el 6 de septiembre de 2015)

⁴⁵⁵ Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., OCE. *Compromiso Social por la Calidad de la educación. Panorama de la Educación 2002*.

⁴⁵⁶ Proceso. México, con los maestros pero pagados dentro de la OCDE. 15 de mayo de 2013. <http://www.proceso.com.mx/?p=342097> (consultado el 9 de agosto de 2015)

mensuales,⁴⁵⁷ el cual puede irse incrementando, de acuerdo a los estímulos que se le otorguen por su trayectoria académica, bajo el Programa Nacional de Carrera Magisterial.⁴⁵⁸ Un puesto de director de nivel primaria tiene como salario base 8 mil 402 pesos mensuales; y el inspector, que es la posición más alta, tiene un salario base de 15 mil 351 pesos mensuales, ambos con el mismo beneficio del Programa Nacional de Carrera Magisterial, que puede resultar cuatro veces mayor al de su salario. Un director puede aspirar a ganar en el nivel de carrera más alto 33 mil 116.40 pesos mensuales, y un inspector en el mismo máximo nivel 49 mil 331.85 pesos mensuales.⁴⁵⁹ A esto hay que agregarle tres meses de sueldo extra por concepto de aguinaldo, además de 18 prestaciones y servicio médico. En total, el docente recibe por todas estas prestaciones 18 meses de salario por 10 meses de trabajo al año.

De acuerdo al estudio de la asociación Mexicanos Primero, en el documento llamado *(Mal) Gasto Estado de la Educación en México 2013*,⁴⁶⁰ “[...] en realidad un maestro gana en promedio \$27,017 mensuales, aunque la cifra varía mucho según el estado donde laboren;”⁴⁶¹ lo que se ejemplifica con el estudio que se realizó en 5 estados y arrojó las diferentes cifras: Guerrero \$ 25,644 mensuales, Estado de México \$ 22,334 mensuales, Nuevo León \$ 27,004 mensuales, Sonora \$ 34,475 mensuales y Zacatecas 29,108 mensuales.

⁴⁵⁷ Catálogo de Categorías y Tabulador de sueldos y Salarios del Personal Docente de educación básica. 2014. http://www2.sep.gob.mx/info_dga/archivos-2015/DEB.pdf

⁴⁵⁸ Carrera magisterial, es un sistema de estímulos económicos por medio de la evaluación, que reconocen las capacidades de los docentes para mejorar sus condiciones de vida, los cuales están regulados bajo los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, consiente en 5 niveles A, "B", "C", "D" y "E", los cuales se viene aplicando desde 1992.

⁴⁵⁹ Estas cifras están publicadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. SEP. Catálogo de Categorías y Tabulador de sueldos y Salarios del Personal Docente de educación básica. 2014. http://www2.sep.gob.mx/info_dga/archivos-2015/DEB.pdf (consultado el 1 de septiembre de 2015)

⁴⁶⁰ Calderón, David. *(Mal) Gasto, Estado de la Educación en México 2013*. Mexicanos Primero, 2013. http://www.mexicanosprimero.org/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf (consultado el 26 de agosto de 2015)

⁴⁶¹ Calderón, David. *(Mal) Gasto, Estado de la Educación en México 2013*. Mexicanos Primero, 2013, p.179.

En el contexto internacional, la OCDE, en el 2012, calificó a México en el quinto lugar de países que peor pagan a sus docentes dentro de sus estados miembros,⁴⁶² solamente superior a Estonia, Eslovaquia, Hungría y Polonia. Sin embargo, dos años después aseguró que los salarios de los docentes en un principio son bajos, pero, conforme va transcurriendo su carrera dentro del servicio, muchas veces el salario promedio es superior a la media que recomienda dicho organismo.

III. Financiación de la educación de acuerdo a la LGE

III.1 Financiación

El financiamiento a la educación pública, así como de los servicios educativos, es una obligación concurrente⁴⁶³ entre la federación y los estados de acuerdo a la LGE, sin embargo, no se establece la proporción de participación de cada orden de gobierno. En la práctica, la asignación de recursos es desproporcionada, debido a que la decisión de asignación del presupuesto al sector educativo en México se realiza por la federación.⁴⁶⁴ A continuación explicaremos brevemente como es el proceso de aprobación presupuestal en México.

El gasto público federal comprende “[...] las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública;

⁴⁶² Proceso. “México, con los maestros pero pagados dentro de la OCDE”. 15 de mayo de 2013.

⁴⁶³ Esta concurrencia surge de la descentralización de la educación en 1992, con el ANMEB.

⁴⁶⁴ Es necesario puntualizar que el porcentaje del presupuesto de egresos, por parte de la federación al sector educativo, oscila entre 25 y 30%. El Artículo 25 de la LGE obliga a que cada año se incremente el presupuesto y se destine por parte de las autoridades, pero nunca será menor al 8 % del PIB, lo cual es una falacia, debido a que nunca se ha llegado a esa cantidad y, como no existe una sanción, no hay consecuencia alguna. Asimismo la Ley obliga a los estados a destinar una cantidad para invertir en el sistema educativo mexicano.

inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial [...]”⁴⁶⁵ de los tres poderes del gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial.

Para la educación, así como para cualquier sector público, la asignación de recursos se encuentra normada en el ordenamiento legal denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, donde se establece la cantidad económica y actividad aprobada de manera anual. La vigencia de este ordenamiento va del 1 de enero al 31 de diciembre y es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).⁴⁶⁶ Para la definición del Presupuesto de Egresos, se llevan a cabo cuatro etapas:

1. Formulación de la planeación. La planeación se deberá hacer bajo el marco general de objetivos planteados que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, emitido por el poder Ejecutivo al iniciar su Administración, y cuya duración es de seis años. Con esta actividad se da inicio al ciclo presupuestario. Lo siguiente es llevar a cabo la programación; es decir, incorporar la información proporcionada por las dependencias y entidades estatales, acerca de sus proyectos, programas y metas a realizar, con base en indicadores de desempeño, para que la SHCP realice el proyecto de Presupuesto y lo clasifique bajo los siguientes modalidades: administrativa; funcional y programática; económica; geográfica; y de género. En esta etapa se realiza la primera negociación entre el proyecto de cada estado en el sector educativo y la federación, para convencer a las secretarías de Hacienda federal y las

⁴⁶⁵ Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. 30 de marzo de 2006. Artículo 4. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de agosto de 2015)

⁴⁶⁶ Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. 30 de marzo de 2006. Artículo 31.

tesorerías de los estados, de sus necesidades particulares y así puedan ser autorizadas. El Presidente de la República envía para discusión y aprobación a la Cámara de Diputados, con fecha límite del 8 de septiembre, el proyecto de la Ley de Ingreso y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año siguiente.

2. Discusión y aprobación. Al recibir el proyecto de la Ley de Ingreso y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados debe analizarlo primeramente en la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que cuenta con la representación de todos los partidos políticos, y donde se lleva a cabo la discusión o propuestas de modificación sobre los proyectos que fueron incluidos.⁴⁶⁷ Una vez aprobado, se turna al pleno para su discusión teniendo como fecha límite el 15 de noviembre pudiendo resultar igualmente aprobado. En lo que respecta al presupuesto educativo, este “[...] se ve inmerso en un constante proceso de cabildeo y disputa por los recursos por parte de distintos grupos de interés y gobiernos estatales [...]”,⁴⁶⁸ y el resultado es que, como lo afirma la asociación civil Mexicanos Primero en su estudio, “[...] la toma de decisiones de los legisladores sobre el presupuesto educativo no sigue una lógica

⁴⁶⁷ Actualmente, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Legislatura LXII de la Cámara de Diputados, se encuentra presidida por la diputada Aurora de la Luz Aguilar Rodríguez (PAN), y está constituida además por 40 diputados (17 PRI, 9 PAN, 8 PRD, 3 PVEM, 1 MC, 1 PT, 1 NA). http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/integrantes_de_comisionlxii.php?comt=35 Consultado el 15 de marzo de 2015.

⁴⁶⁸ Calderón, David. (Mal) Gasto, Estado de la Educación en México 2013. Mexicanos Primero, 2013, p. 65.

estratégica [...]”,⁴⁶⁹ ya que priman los intereses partidistas, que no siempre benefician o impactan la calidad de la educación.

3. *Ejecución.* La ejecución del presupuesto sólo puede realizarse en el año natural de gestión, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre, y está limitado a los programas y partidas aprobadas, por lo que queda prohibido para cualquier orden de gobierno reasignar presupuesto de una partida a otra. La excepción a esta regla se da cuando existen ingresos extraordinarios, de manera que el Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP, podrá autorizar trasposos a partidas específicas con la condición de que “[...] se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.⁴⁷⁰

4. *Control y auditoría.* Los poderes Ejecutivo (Secretaría de la Función Pública) y Legislativo (Auditoría Superior de la Federación) podrán vigilar con sus respectivas competencias la buena aplicación de los recursos públicos autorizados, conforme a los contenidos en las políticas y programas que estuvieron concedidos por el Congreso. Asimismo tienen potestad de sancionar a los funcionarios que no se apeguen a la legalidad o que ejercieron indebidamente el cargo público, obteniendo un beneficio personal con o sin intención de hacerlo, o, en su

⁴⁶⁹ Calderón, David. (Mal) Gasto, Estado de la Educación en México 2013. Mexicanos Primero, 2013, p. 65.

⁴⁷⁰ Diario oficial de la Federación. *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. México: 5 de Febrero de 1917. Artículo 134.

defecto, tener un quebranto al patrimonio del Estado. En el sector educativo, año con año se hacen públicas las observaciones a los funcionarios que no se apegaron a los lineamientos del ejercicio, principalmente en lo que respecta al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), principal fuente de financiamiento del sector educativo. De acuerdo al Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, presentado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al Congreso de la Unión, se detectó un probable daño patrimonial a la Hacienda Pública por 7 mil 727 millones 884 mil pesos, ocasionados por la SEP y las entidades federativas y organismos descentralizados del sector, para lo cual se iniciaron 16 procedimientos de responsabilidades de servidores públicos.⁴⁷¹

III.2 Distribución del presupuesto educativo

La educación pública es la principal opción de servicios educativos en el país con un 86.5% del total de la matrícula, en relación a la educación privada. En el ciclo 2013-2014, “[...] el gasto público promedio por alumno fue de 16.2 mil pesos en preescolar, 14.7 mil pesos en primaria, 22.5 mil pesos en secundaria, 31.3 mil pesos en bachillerato, 21.8 mil pesos en profesional técnico y 70.2 mil pesos en educación superior”.⁴⁷²

⁴⁷¹ A 15 de marzo del 2015 no se han concluido los procedimientos sancionatorios, por lo que no se cuenta con la información del resultado del procedimiento.

⁴⁷² Presidencia. *Segundo informe de Gobierno 2013-2014*, p. 209.
http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo_Informe_escrito_completo.pdf (consultado el 5 de septiembre de 2015)

Para el 2014, se destinó como gasto⁴⁷³ al rubro educativo la cantidad de 1, 128,505.2 millones de pesos, incrementando el 0.4% en relación al 2013.⁴⁷⁴ Del gran total, 710 millones de pesos fueron a cargo del gobierno federal, 183 mil 253.8 millones de pesos a cargo del gobierno estatal, mil 224.1 millones de pesos a cargo de los municipios y, por último, 233 mil 915.7 millones de pesos para el sector privado, es decir, el 63% es del presupuesto del gobierno federal, el 16.3% es del de los estados y municipios, y el restante 20.7% gasto privado.⁴⁷⁵

Si vemos el gasto otorgado al sistema educativo, representa casi una cuarta parte del presupuesto total, pero, por desgracia, en el nivel de educación básica se destina principalmente al pago de honorarios, que acapara el 85%.

La demanda actual es mejorar el ejercicio del presupuesto y ser más eficaces y eficientes, distribuyendo el recurso de una mejor manera y respetando la obligación de destinar un 8% del presupuesto aprobado cada año, lo que hasta la fecha no se ha logrado.

Como podemos observar, es evidente la inequidad o desigualdad en la relación Federación-Estado, debido a que no hay una disposición clara en la reglamentación para el financiamiento del sistema educativo mexicano, así como los mecanismos o criterios objetivos que se utilizan para distribuir el dinero que otorga la Federación hacia las entidades federativas, sólo se considera el número de docentes y planteles, sin que se beneficie o estimule

⁴⁷³ La palabra *gasto*, en mi opinión, es mal empleada por la Presidencia de la República mexicana, debido a que cada peso que se destine al sistema educativo es una inversión a la sociedad, pues es la mejor manera de que un país mejore su calidad de vida y salga de la pobreza en la que vive.

⁴⁷⁴ Presidencia. *Segundo informe de Gobierno 2013-2014*. Así mismo cabe hacer referencia que esta cantidad de dinero se distribuye de acuerdo a tres partidas presupuestales. Ramos 11 (gastos originados para la operación de las oficinas centrales de la SEP, así como sus delegaciones), Ramos 25 (previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal tecnológica y de adultos), Ramo 33 (pagos de la prestación de servicios de la educación inicial, básica indígena y especial, así como la educación normal y a la formación docente). checar FONE.

⁴⁷⁵ Presidencia. *Segundo informe de Gobierno 2013-2014*, p. 229.

con incentivos al estado que aporte con recursos propios una cantidad mayor año con año, de acuerdo sus posibilidades económicas.

Una propuesta de distribución equitativa la ofrecen Pablo Latapí Sarre y Manuel Ulloa Herrero (2000), con base en cuatro criterios: 1. porque lo haces bien (criterio de aprendizaje efectivo y eficiencia educativa); 2. porque lo necesitas más (criterio compensatorio); 3. te doy porque me das más (criterio resarcitorio); 4. te doy porque hacemos un esfuerzo conjunto (criterio esfuerzo financiero).⁴⁷⁶ La propuesta de estos especialistas, para equilibrar el presupuesto federal hacia los estados, es con base en las siguientes variantes y con un criterio objetivo o palpable: el grado de compromiso en función de los resultados que obtengan los docentes y alumnos en las evaluaciones; el grado de aportaciones de los estados que destinen al sector educativo de acuerdo a sus posibilidades —esto quiere decir que, si el estado destina mayores recursos a este sector, tendría un beneficio económico o recibiría mayores cantidades de dinero de la federación en función de la recaudación de los impuestos—; el grado de eficiencia en cuanto a la deserción escolar en la educación obligatoria; invertir en la infraestructura en los planteles educativos —estado que crea nuevas instalaciones educativas, la federación se comprometa a igualar o duplicar el monto del estado—; la eficacia en cuanto a los usos de recursos otorgados por la federación, que demuestren que se implementan de manera correcta en el estado; el gasto que realiza el estado en relación al alumno.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Latapí, P y Ulloa, M. 2000. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 148-155.

⁴⁷⁷ Latapí, y Ulloa, *El financiamiento de la educación básica*, pp. 148-155.

IV. Indicadores de calidad de la educación en México

En este capítulo se abordará la problemática educativa en México, que se refleja en los bajos indicadores de calidad, de acuerdo a los estudios nacionales e internacionales en la materia. La gran cantidad de información generada por los medios de comunicación —aunque es una señal positiva que refleja el interés social por el tema— pone en el centro del debate al docente como el responsable del bajo nivel de desempeño de los alumnos,⁴⁷⁸ y, aunado a las acciones de resistencia a los cambios en políticas y legislación educativa, ha dado como resultado una devaluación de la imagen del maestro ante la opinión pública. La responsabilidad del gobierno actual en esta época, y frente a esta situación, es trabajar en la revaloración del docente como el promotor del cambio cultural y social,⁴⁷⁹ destacando, como lo menciona Peter Druker, que nos encontramos en un momento histórico para transformar a la sociedad. Esta ha sido en tiempos recientes una de las líneas de investigación más atendidas para explicar el fracaso educativo en nuestro país.

Otra línea de investigación para documentar el deterioro de la educación, son los malos resultados de las políticas educativas, las reformas constitucionales y no constitucionales, así como los proyectos mal elaborados e implementados.⁴⁸⁰ Los malos resultados de las políticas públicas están ligados fuertemente al rezago social en el que se mantiene una parte importante de la

⁴⁷⁸ Barbosa C., E. La formación docente en el marco de las reformas educativas, retos pendientes. Secretaría de Educación Pública. http://registromodeloeducativo.sep.gob.mx/Archivo.jsessionid=ddcdfe319de7d65e518f50ac52d0?nombre=6510Ponencia_ElizabethBarbosaCervantes_Congreso+2014.doc (consultado el 6 de agosto de 2015)

⁴⁷⁸ Acuña Esquer, J. "Retos de la formación docente ante las exigencias del Mundo Global". *Revista AZ Educación y Cultura*, número 91, (2015). <http://www.educacionyculturaaz.com/analisis/retos-de-la-formacion-docente-ante-las-exigencias-del-mundo-global> (consultado el 7 de agosto de 2015)

⁴⁷⁸ Gallegos, C. & Aboites, H. *El secuestro de la educación: el sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*. México: Jornada Ediciones, Universidad Pedagógica Nacional, 2011, p.9.

población mexicana, misma que vive en la pobreza, sin acceso a servicios públicos y sin el cumplimiento de la garantía del derecho a la educación. Paradójicamente, lo que provoca la falta de educación es que los mexicanos no la exijan, no la demanden, tal como lo explica la politóloga Denise Dresser: “En México no hay una reacción suficientemente vigorosa por parte de los ciudadanos, precisamente por la baja calidad del sistema educativo; estamos tan mal educados que no sabemos lo importante que es la educación”.⁴⁸¹

IV.1 Evaluación del sistema educativo mexicano

Desde la década de los noventa, en México se empezaron a realizar esfuerzos por impulsar una cultura de la evaluación como método o herramienta para medir la calidad en la educación, con pruebas estandarizadas aplicadas a los alumnos de educación primaria.⁴⁸² Anteriormente, la única manera de saber cómo se encontraba la educación nacional era preguntándole a un experto en asuntos educativos;⁴⁸³ y dentro del aula el profesor era quien evaluaba el desempeño del alumno y les comunicaba a los educandos sus calificaciones; dándoles así retroalimentación de su proceso de aprendizaje.

Pero ante la necesidad de evaluar los avances de la población estudiantil en general, el gobierno estableció nuevos compromisos para crear

⁴⁸¹ Dresser, D. *El país de uno: reflexiones para entender y cambiar a México*. México:D.F, Aguilar, 2011, p. 38.

⁴⁸² Antes de 1990 no había evaluación a gran escala. Sólo como referencia, la UNAM, en los años sesenta inició evaluaciones sobre la admisión a este nivel educativo; en 1984 se creó el Sistema Nacional de Investigadores en las instituciones de educación superior; en 1989 nace la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), que fue pionera en las autoevaluaciones en el nivel de educación superior; en 1989 se crea la Dirección General de Evaluación de la SEP, y dio inicio a la elaboración del Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a la Educación Secundaria (IDANIS); En 1991 se crearon los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); en 1994 surgió el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval); la prueba del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) surgió en 1997 por la UNSECO. Tomado de Vidal, Rafael. 2009. *¿Enlace, Exani, Excale o Pisa?* CENEVAL. 21 de agosto de 2015, pp. 7-11. http://www.educacionbc.edu.mx/departamentos/evaluacion/descargas/Archivos/Enlace_Exani_Excali_Pisa.pdf (consultado el 18 de septiembre de 2015)

⁴⁸³ Vidal, *¿Enlace, Exani, Excale o Pisa?*, p.9.

una política educativa encaminada a la evaluación. Una de las primeras acciones que se tomaron para concretar esta nueva visión fue incorporarse al esquema internacional de evaluación de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA), en lo correspondiente a matemáticas y ciencias. Una segunda acción fue incorporarse al sistema de evaluación (1997) que la Unesco estableció: el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE). Y una tercera acción fue que, a través de la Dirección General de Evaluación, la SEP desarrolló instrumentos nacionales de evaluación para el nivel de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), que se denominaron Pruebas Nacionales.

Estas acciones no tuvieron mayor trascendencia hasta el 2000, cuando en el Gobierno Federal de Vicente Fox se adquirieron una serie de compromisos establecidos en los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde la meta era que los estudiantes de primaria y secundaria alcanzaran niveles satisfactorios en las materias de comprensión lectora y matemáticas,⁴⁸⁴ de manera que se decidió modificar el sistema de evaluación nacional al incorporar a México al recién creado sistema de medición de la (OCDE).

Este organismo internacional evalúa los sistemas educativos de sus estados miembros con una prueba estandarizada denominada Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), que mide la calidad en la educación de cada país.

⁴⁸⁴ Fernández, M. *Las pruebas estandarizadas y el diseño de la política educativa en México*. México, Guanajuato Educado, 2013. http://www.seg.guanajuato.gob.mx/Ceducativa/CDocumental/Doctos/2013/Septiembre/Las%20pruebas%20estandarizadas.pdf?Mobile=1&Source=%2FCeducativa%2F_layouts%2Fmobile%2Fview.aspx%3FList%3Dd06d80f9-29e3-47c3-8724-ae7386b7e9a%26View%3Dfc33569e-a3d4-4deb-95c2-8cd7ea3b4d8a%26RootFolder%3D%252FCeducativa%252FCDocumental%252FDoctos%252F2013%252FSeptiembre%26CurrentPage%3D1 (consultado el 5 de septiembre de 2015)

Posteriormente, a medida que el tema de la evaluación educativa iba tomando mayor relevancia en la agenda internacional, en el 2012, el Estado mexicano creó, por decreto presidencial, el INNE; como un organismo descentralizado, mas no autónomo, de la SEP, cuyo objetivo principal sería el de evaluar la calidad de desempeño del sistema educativo nacional a través de un instrumento denominado Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale). Tres años más tarde, en el 2005, la SEP estableció un nuevo instrumento de medición nacional, que tenía como objetivo evaluar a cada alumno del sistema educativo. Este ejercicio fue denominado Evaluación Nacional de Logro Académico de Centros Escolares (ENLACE), y, a diferencia de Excale, esta prueba la implementaría la autoridad federal.⁴⁸⁵

Durante 15 años se realizaron importantes esfuerzos para mejorar el sistema de evaluación nacional, con la creación de pruebas que permitieran determinar la calidad de la educación;⁴⁸⁶ evaluaciones que se complementaban entre sí, y que arrojaban diferentes resultados; también para la elaboración de políticas públicas con base en información útil para la autoridad educativa, el personal docente, los educandos y los padres de familia, sobre cuántos estudiantes están aprendiendo los conocimientos planteados en los programas educativos, las fortalezas y debilidades del alumno, así como por la identificación de los factores socioeconómicos que están vinculados con el desempeño escolar.⁴⁸⁷

A pesar de eso, los dos instrumentos nacionales, ENLACE y Excale, han sido fuertemente criticados por especialistas y se ha puesto en duda la utilidad

⁴⁸⁵ Fernández, *Las pruebas estandarizadas*.

⁴⁸⁶ Fernández, *Las pruebas estandarizadas*.

⁴⁸⁷ Fernández, Marco Antonio. *La desaparición de ENLACE y los vicios del sistema educativo mexicano*. 24 de agosto de 2014. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/01/16/la-desaparicion-de-enlace-y-los-vicios-del-sistema-educativo-mexicano/> (consultado el 3 de septiembre de 2015)

de su aplicación para mejorar la calidad educativa.⁴⁸⁸ En números del 2011, el promedio de escolaridad era de 8.7 años, equivalente a cursar hasta el segundo año de secundaria; y en el 2012, el 43% de la población de 15 años había completado su educación básica; y el 56%, de los alumnos evaluados por PISA, ese año se ubicaron en los niveles de 0 y 1, lo que se traduce en habilidades mínimas.⁴⁸⁹ Estas cifras sustentaban la opinión de expertos en cuanto a que ni la aplicación de pruebas, ni sus resultados han generado un impacto real positivo en la calidad educativa.

IV.2 Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA)⁴⁹⁰

Uno de los derechos humanos fundamentales del ser humano, como lo hemos planteado, es el acceso a la educación; por lo que “[...] debería pensarse como una prioridad nacional [...]”,⁴⁹¹ pues en la mayoría de los países desarrollados se ha alcanzado la cobertura universal.⁴⁹² El compromiso actual es asegurar que esa educación tenga la más alta calidad posible en todos los niveles educativos.⁴⁹³ Bajo este supuesto, en el 2000, la OCDE crea la evaluación PISA, la cual tiene por objeto “[...] evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber”.⁴⁹⁴ México se sumó a dicho programa de evaluación desde su creación y le

⁴⁸⁸ Martínez Rizo, Felipe. *Las pruebas Enlace y Excale. Un estudio de Validación, primera edición 2015*. México, INEE, 2015, p.25.

⁴⁸⁹ Dresser, *El país de uno: reflexiones para entender*, p. 38.

⁴⁹⁰ En inglés Programme for International Student Assessment. Traducción realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México (INNE).

⁴⁹¹ Woldenberg, J. 2013. *México: la difícil democracia*. México: D.F, Taurus, p. 241

⁴⁹² A México le tomó 80 años conseguir que todos los niños pudieran entrar a primero de primaria. (Minuto 2:46)”. Mexicanos Primero. 2012. *Datos y afirmaciones en ¡De Panzazo!*

<http://depanzazo.mx/pdf/Datos-y-afirmaciones-en-De-Panzazo.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2015)

⁴⁹³ Patrinos, H. 2008. *Usando PISA para entender los determinantes del aprendizaje en Nuevo León*. http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/2782001099079877269/5476641099079934475/5476671264446398126/LIBRO_PISA_SEP_ALIVE_COMPLETO.pdf (consultado el 10 de septiembre de 2015)

⁴⁹⁴ OECD. “Better Policies for Better live”. *Pisa en español*.

<http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm> (consultado el 25 de marzo de 2015)

designó como órgano de coordinación interna a la Dirección de Proyectos Internacionales y Especiales del INNE, con la responsabilidad de asegurar y cumplir con todos los controles de seguridad que establece la organización, para asegurar de esta forma la confiabilidad de los resultados.

Esta valoración se centra en identificar las habilidades y competencias de los estudiantes de 15 años de edad⁴⁹⁵ en tres materias claves: Lectura, Ciencias y Matemáticas; y cómo esos conocimientos les permiten “[...] analizar, razonar y comunicar sus ideas efectivamente, y si tienen la capacidad de seguir aprendiendo durante toda la vida”.⁴⁹⁶ Es importante destacar que los reactivos o preguntas de esta prueba no están ligados a los programas y planes de estudios. El PISA se aplica cada tres años, y sus resultados derivan en un comparativo entre los países miembros y las economías invitadas por el OCDE. En cada ciclo se le da mayor énfasis a cada una de las áreas evaluadas.⁴⁹⁷ Finalmente, hay que destacar que esta evaluación no otorga resultados individuales, lo que diagnostica es el sistema educativo de cada país en su conjunto.

a) Análisis de resultados de México en PISA 2013

Para efectos de establecer un contexto al problema de la calidad educativa en México, presento los resultados de la evaluación PISA, aplicada en el 2012, los cuales fueron tomados como base para la propuesta de la reforma educativa del 2013.

⁴⁹⁵ Fernández, *Las pruebas estandarizadas*.

⁴⁹⁶ INEE. Qué es Pisa. <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/pisa/que-es-pisa>. (consultado el 25 de marzo de 2015)

⁴⁹⁷ Se inició en 2000 con lectura, posteriormente 2003 con Matemáticas y 2006 con Ciencias. El ciclo inició nuevamente en 2009 y se repetirá de manera sucesiva.

En la quinta edición de esta prueba, se evaluaron 65 países,⁴⁹⁸ de los cuales 34 son miembros⁴⁹⁹ de la OCDE, y los 31 restantes fueron economías invitadas. El total aproximado de estudiantes que realizaron la prueba fue de 510 mil, lo que representa el 2% de la población total de 28 millones de jóvenes de entre 15.3 años y 16.2 años inscritos en educación secundaria y bachiller. La muestra debe de representar entre 4 500 y 10 000 estudiantes por país, en un universo de 150 escuelas como mínimo; aunque cada país puede decidir tener una mayor representatividad.

La prueba consistió en 182 reactivos; la mayoría de respuestas abiertas. Contiene, además, un cuestionario sobre la dirección y la infraestructura de la escuela. En esta edición se midieron, de manera opcional para cada país, dos áreas: solución de problemas y competencia financiera. Los resultados se clasifican en 6 o 7 niveles de desempeño —dependiendo de la materia—, donde los niveles 2 y 3 identifican el desempeño mínimo adecuado para que el estudiante pueda desenvolverse de manera óptima. En México, la prueba se aplicó el 20 de marzo del 2012, en las 32 entidades federativas, en un total de mil 471 escuelas y a 33 mil 806 estudiantes (que corresponde al 25% de la población elegible de 1, 472 872,⁵⁰⁰ de los nacidos entre el 1 enero y el 31 de diciembre de 1996). Nuestro país decidió no evaluar las áreas opcionales debido a la falta de equipo de cómputo para aplicar lo referente a solución de

⁴⁹⁸ *Países miembros*: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. *Países y economías invitadas*: Albania, Argentina, Brasil, Bulgaria, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Emiratos Árabes Unidos, Federación Rusa, Hong Kong-China, Indonesia, Jordania, Kazajistán, Letonia, Macao, China, Malasia, Montenegro, Perú, Qatar, Rumania, Serbia, Shanghái-China, Singapur, Tailandia, Taipéi, Túnez, Uruguay y Vietnam.

⁴⁹⁹ La ventaja de ser país miembro es que puedes consultar a profundidad todos los estudios que realiza la OCDE, en los temas económicos, políticos, culturales y, sobre todo, educativos, para poder compararlos y valorar su posible aplicación en el país que así lo considera necesario. En cuanto a los países y economías invitadas, solo pueden consultar los resultados de las valoraciones donde ellos participen.

⁵⁰⁰ El porcentaje mayor se encuentra en el nivel educativo media superior con el 74.1%, y el restante 25.9 % en educación secundaria.

problemas, y por la similitud de la prueba de competencia financiera con la de matemáticas.⁵⁰¹

a.1) Resultados en Matemáticas

En la prueba de Matemáticas,⁵⁰² el promedio de la OCDE fue de 494 puntos, que se basó en el promedio de los 34 países miembros. El primer resultado a destacar es que los primeros siete lugares son del continente asiático (China, Corea del Sur y Malasia), y los tres subsecuentes son europeos (Liechtenstein, Suiza y Holanda), los cuales se encuentran por encima de la media de la OCDE. En contraste, de los últimos diez lugares, cinco son de Latinoamérica (Costa Rica, Brasil, Argentina, Colombia y Perú), tres de Asia (Indonesia, Qatar y Jordania), uno de África (Túnez), y uno de Europa (Albania).

España, con 484 puntos, se encuentra en el lugar número 33, del total de países evaluados, quedándose por 10 puntos debajo de la media de la OCDE, mientras que México obtuvo 413 puntos, muy por debajo de la media de la OCDE (81 puntos), situándose en el lugar 53 de la lista. Como dato de referencia, podemos agregar que la distancia entre la media de la OCDE y el puntaje obtenido por nuestro país es equivalente a dos años de escolaridad.⁵⁰³

⁵⁰¹ INEE. *México en Pisa*, primera edición 2010. México, informes institucionales, 2009, pp. 21- 27.

⁵⁰² Competencia matemática: La capacidad del individuo para formular, emplear e interpretar las matemáticas en una variedad de contextos. Incluye el razonamiento matemático y el uso de conceptos, procedimientos, datos y herramientas matemáticas para describir, explicar y predecir fenómenos. Esta competencia le ayuda al individuo a reconocer la función que desempeñan las matemáticas en el mundo, emitir juicios bien fundados y tomar decisiones necesarias en su vida diaria como ciudadano constructivo, comprometido y reflexivo. INEE. *México en Pisa*, p. 34.

⁵⁰³ INEE. *México en Pisa*, p. 34. Así como, L. Montalvo, Tania. "México, el Peor de la OCDE en educación". Animal Político. Diciembre 3 de 2013. <http://www.animalpolitico.com/2013/12/mexico-el-peor-de-la-ocde-en-matematicas-lectura-y-ciencias/> (consultado el 24 de junio de 2015), Así como, Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., OCE. *Programa Para la Evaluación internacional de Alumnos (PISA) 2012*. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf> (consultado el 1 de septiembre de 2015)

El promedio para los países de Latinoamérica fue de 397 puntos, solo Chile México, Uruguay y Costa Rica superan este promedio, pero ninguno alcanza la media general.

Parámetros		Shanghái	OCDE	México	Perú
Nivel Bajo	(0-1)	4%	23%	55%	75%
Nivel Medio	(2-3)	21%	46%	41%	23%
Nivel Alto	(4-6)	76%	31%	4%	3%

3.1 Comparativa entre el primer lugar, la media de la OCDE, México y Perú. PISA 2012. Matemáticas.

Dentro de la República Mexicana, destacan los estados de Aguascalientes (437 puntos), Nuevo León (436 puntos), Jalisco (435 puntos), Querétaro (434 puntos) y Colima (429 puntos), como los de mayor puntaje. Como podemos observar, la diferencia es mínima entre sus resultados y todos se encuentran por encima de la media nacional de 413 puntos. Los estados con menor puntaje son Tabasco (378 puntos), Chiapas (373 puntos) y, por último, Guerrero (367 puntos). Este dato toma mayor relevancia en el análisis de la reforma educativa, ya que son justamente estos dos últimos estados los que se han opuesto a la aplicación de la reforma constitucional del 2012, y se manifiestan de manera violenta dentro de su entidad y en la capital del país.⁵⁰⁴

⁵⁰⁴ Cabe resaltar que en los estados de Sonora, Michoacán y Oaxaca participaron muy por debajo de la cantidad necesaria para realizar y obtener resultados confiables, por eso se optó por no incorporarlos.

⁵⁰⁴ Competencia científica: El conocimiento científico de un individuo y su uso para identificar temas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y obtener conclusiones basadas en evidencia sobre asuntos relacionados con la ciencia; entender las características de la ciencia como forma humana de conocimiento e investigación; ser consciente de como la ciencia y la tecnología conforman los entornos material, intelectual y cultural; tener voluntad para involucrarse en temas científicos y con las ideas de la ciencia, como un ciudadano reflexivo. INEE. México en Pisa, primera edición 2012, México, INEE, 2013, p. 47.

a.2) Resultados en Ciencias

Los resultados de la evaluación en Ciencias⁵⁰⁵ son ligeramente más bajos que en Matemáticas, ya que México registró un puntaje de 415 puntos (posición 55), igualmente muy por debajo de la media de la OCDE, que es de 501 puntos. En esta competencia, nuestro país es superado por Chile, Costa Rica y Uruguay, aunque el promedio para los países de Latinoamérica fue de 411 puntos. Como referencia obligada, España, en esta materia, se sitúa en el en el lugar número 29, con 496 puntos, sólo seis puntos por debajo de la media de la OCDE.

En los primeros lugares repiten presencia siete países asiáticos (China, Corea del Sur, Malasia), dos europeos (Estonia, y Polonia) y uno de América del Norte (Canadá). Todos ellos se encuentran muy por encima de la media de la OCDE.

Nuevamente, las posiciones más bajas corresponden a países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Perú), uno africano (Túnez), tres asiáticos (Qatar, Jordania y Indonesia) y dos de Europa del Este (Montenegro y Albania).

Parámetros		Shanghái	OCDE	México	Perú
Nivel Bajo	(0-1)	12%	18%	47%	69%
Nivel Medio	(2-3)	25%	54%	51%	30%
Nivel Alto	(4-6)	63%	28%	2%	1%

3.2 Comparativa entre el primer lugar, la media de la OCDE, México y Perú. PISA 2012. Ciencias

En cuanto a los estados de la República Mexicana, destacan Jalisco (436 puntos), Nuevo León (435 puntos), Aguascalientes (437 puntos), Querétaro

(432 puntos) y Colima (429 puntos). Nos damos cuenta que es mínima la diferencia entre estos estados, y que está por encima de la media nacional, que es de 415 puntos, en cambio, los estados con menor puntaje son Tabasco (391 puntos), Chiapas (377 puntos) y, por último, Guerrero (372 puntos).⁵⁰⁶

a.3) Resultados en Lectura

Finalmente, en lo referente a lectura y comprensión,⁵⁰⁷ dominan nuevamente los países asiáticos, y, los últimos lugares son de los países latinoamericanos. La media de la OCDE es de 496 puntos. España, con 488 puntos, se encuentra en el lugar número 33, y se queda ocho puntos por debajo de la media de la OCDE, mientras que México obtiene 424 puntos, situándose muy por debajo de la media de la OCDE (72 puntos), en el lugar 54 de la lista. Nuevamente México es rebasado por Chile en la zona de Latinoamérica y se queda a 146 puntos de Shanghái, que ocupa la primera posición. Cabe destacar que el promedio para los países de Latinoamérica fue de 414 puntos, y sólo tres están por encima de esa media: Chile, México, y Costa Rica.

Parámetros		Zaranga	OCDE	México	Perú
Nivel Bajo	(0- 1a)	3%	18%	41%	60%
Nivel Medio	(2-3)	36%	53%	54%	36%
Nivel Alto	(4-6)	61%	29%	5%	4%

3.3 Comparativa entre el primer lugar, la media de la OCDE, México y Perú. PISA 2012. Lectura.

En cuanto a los estados de la República Mexicana, otra vez destacan Querétaro con (451 puntos), en esta ocasión el DF (448 puntos),

⁵⁰⁶ INEE. México en Pisa, primera edición 2012, México, INEE, 2013, p. 54. Cabe resaltar que en los estados de Sonora, Michoacán y Oaxaca participaron muy por debajo de la cantidad necesaria para realizar y obtener resultados confiables, por eso se optó por no incorporarlos.

⁵⁰⁷ Competencia lectora: La capacidad de un individuo para comprender, emplear, reflexionar e interesarse en textos escritos con el fin de lograr metas propias, desarrollar sus conocimientos y su potencial personal, y participar en la sociedad. INEE. México en Pisa, primera edición 2012, México, INEE, 2013, p. 57.

Aguascalientes (447 puntos), aparece Chihuahua (444), Nuevo León (435 puntos), y Colima (429 puntos); de la misma forma repiten los estados con menor puntaje, Tabasco (395 puntos), Chiapas (371 puntos) y Guerrero (368 puntos).⁵⁰⁸

Para concluir con el contexto que nos arroja la prueba PISA sobre la calidad de la educación en México, presento el siguiente cuadro comparativo de resultados a partir de la primera prueba aplicada en el 2000:

Competencias evaluadas	2000	2003	2006	2009	2012
Matemáticas	387	385	406	419	413
Lectura	422	400	410	425	424
Ciencias	422	405	410	416	415

3.4 Comparativa resultados PISA por competencia 2000-2012.

Los resultados de la prueba PISA confirman que el sistema educativo de México es deficiente, ya que más de la mitad de los alumnos evaluados se encuentran en una situación Nivel 0-1, que se identifica como “[...] el mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea”.⁵⁰⁹ En palabras de Claudio X. González Guajardo: “El resultado: [PISA] Hasta el 90% de los alumnos de 15 años de esas entidades [Guerrero, Michoacán, Chiapas] reprueban o pasan *de panzazo* en la prueba PISA. Es decir, son sistemas totalmente fallidos”.⁵¹⁰ Esto se confirma cuando se evalúa a México solamente entre los países miembros, y encontramos que se sitúa en el último lugar, el número 34. El cuadro comparativo nos señala, además, que el avance ha sido mínimo en estos

⁵⁰⁸ INEE. México en Pisa, primera edición 2012, México, INEE, 2013, p. 54. Cabe resaltar que en los estados de Sonora, Michoacán y Oaxaca participaron muy por debajo de la cantidad necesaria para realizar y obtener resultados confiables, por eso se optó por no incorporarlos.

⁶⁵ INEE. México en Pisa, primera edición 2012, México, INEE, 2013, p. 18.

⁶⁶ González Guajardo, C. “Palabras del Doctor X. González Guajardo en la presentación de Diagnosticar, exigir y comparar: IDEI 2013”. *Mexicanos Primero*, 2014. <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/nuestra-opinion/item/claudio-x-gonzalez-g> (consultado el 1 de septiembre de 2015)

últimos doce años. El avance más significativo ha sido en la competencia de Matemáticas, que logró un aumento de 26 puntos en este periodo, pero en lectura apenas avanzamos dos puntos, y en Ciencias descendimos siete puntos. De acuerdo a un estudio realizado por la asociación civil Mexicanos Primero, México necesitaría de 77 años para alcanzar el promedio en Ciencias de la OCDE, y 149 años para alcanzar el primer lugar.⁵¹¹ En el rubro de Matemáticas, de seguir con la misma tendencia, serían 25 años para alcanzar el promedio de la OCDE, y 65 años en lectura.⁵¹² Estos son los resultados obtenidos, a pesar de que en estos dos periodos de gobierno se han implementado dos reformas nacionales en el tema educativo (2002 y 2008), que incluyeron cambios en los planes y programas de estudios. Claramente los objetivos no fueron alcanzados.

PISA ha representado un gran avance en materia de evaluación para México, y ha suministrado información y facilitado el conocimiento sobre el estado de la educación, lo que permite redefinir o reorientar la política educativa. En el caso particular del gobierno de Peña Nieto, se han construido parte importante de los fundamentos de la reforma educativa y del diseño de políticas educativas en el corto, mediano y largo plazo, y es el indicador que se tomó como base para el establecimiento de objetivos de la reforma constitucional de 2013.⁵¹³

⁵¹¹ Mexicanos Primero. *Crónica de un desastre en 4 datos*. Redacción. <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/central-de-prensa/desplegados/56-cronica-de-un-desastre-en-4-datos> (consultado el 8 de septiembre de 2015)

⁵¹² Educación y Cultura. *Pisa: la educación mexicana a examen*. <http://www.educacionyculturaaz.com/wp-content/uploads/2013/12/infografa-24-claves-sobre-los-resultados-de-mxico-en-pisa.jpg> (consultado el 21 de mayo del 2015)

⁵¹³ INEE. México en Pisa 2012. Diciembre 03 del 2013.

IV.3 Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE)

Esta evaluación es aplicada por el gobierno de México a través del INEE, desde el 2003. Este organismo definió como objetivo de esta prueba, “[...] evaluar la calidad del sistema educativo como tal, no de las escuelas, maestros o alumnos en lo individual [...]”,⁵¹⁴ como forma de ejecutar uno de los objetivos para los cuales fue creado originalmente este organismo, que a la letra dice: “[...] realizar la evaluación del aprendizaje que alcanzan los estudiantes mexicanos para proporcionar un conocimiento general del rendimiento académico, a nivel estatal y nacional, así como identificar los factores que ayuden a explicar las diferencias entre los niveles de logro”.⁵¹⁵

La prueba Excale fue denominada como parte de la “[...] nueva generación de pruebas de aprendizaje [...]”,⁵¹⁶ y se aplicó por primera vez en el 2005. Se decidió que la evaluación se aplicaría al tercer grado de preescolar, tercero y sexto grado de primaria y tercer grado de secundaria; que son los grados de conclusión de cada nivel educativo, con excepción de primaria, al que se agregó una prueba en el año intermedio. La prueba evalúa los conocimientos adquiridos de los programas y planes de estudio en cuatro áreas específicas consideradas básicas: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales y Formación Cívica y Ética. El examen se aplica de manera alternada en ciclos de 4 años.

Los resultados de la medición son clasificados en cuatro indicadores de logro académico; de acuerdo a la puntuación obtenida: avanzado, medio, básico y por debajo. El nivel básico corresponde al “[...] dominio imprescindible

⁵¹⁴ Martínez, *Las pruebas Enlace y Excale*, p. 26.

⁵¹⁵ INEE. Corpus Excale. Bienvenidos.

<http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/excale/corpus-excale> (consultado el 1 de agosto de 2015)

⁵¹⁶ Martínez, *Las pruebas Enlace y Excale*, p. 26.

suficiente, mínimo, esencial, fundamental o elemental [...]”,⁵¹⁷ por lo que podría tomarse como el indicador para el análisis de resultados.

En el periodo que va del 2010 a 2013 se aplicaron las últimas pruebas a los cuatro niveles seleccionados. Fueron un total de 229 mil 651 estudiantes evaluados, de 13 mil escuelas a nivel nacional.

Los resultados arrojaron que, en el nivel de preescolar, la habilidad más desarrollada es la de lenguaje y comunicación, en la que el 77% de los alumnos se ubica en el nivel básico y medio.

El nivel de primaria es el que arroja, en sus dos evaluaciones, los resultados más deficientes en todas las materias; el resultado más preocupante es la evaluación de los alumnos de sexto grado de primaria, que revelan porcentajes de más del 70% dentro de los indicadores básico y por debajo. Un aspecto que considero relevante destacar es que la materia de Formación Cívica y Ética en el nivel primaria es muy deficiente, esto lo confirma el dato de que un 64% de los alumnos obtuvo una calificación de por debajo.

El nivel secundaria es el que obtuvo las mejores evaluaciones, muy superiores al nivel primaria, ya que, en todas las materias, más del 60% de los alumnos se ubica en los indicadores básico y medio.

El nivel avanzado concentra en promedio al 15% en preescolar, 9.5% en primaria, y 7% en secundaria. Claramente se marca un descenso a medida que aumenta el grado escolar.

⁵¹⁷ Nota técnica. Programa educativo de México 2008. En Jesús M. Jornet Meliá y Eduardo Backhoff Modelo para la determinación de Niveles de Logro y Puntos de Corte de los Exámenes de la Calidad y el Logros Educativos (Excale). México, INEE, 2008. http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2008/PanoramaEducativoDeMexico/RE/RE02/2008_RE02_.pdf (consultado el 15 de agosto de 2015)

IV.4 Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)

Esta evaluación la realiza directamente la SEP Federal, con el objetivo de averiguar “[...] los conocimientos y las habilidades de los estudiantes en las asignaturas de Matemáticas y Español”.⁵¹⁸ La prueba se implementó como obligatoria a partir del 2006. Adicionalmente, se evaluó una tercera materia, que se fue alternando en cada ciclo escolar: Ciencias, Formación Cívica y Ética, Historia y Geografía.

El objetivo de esta herramienta de evaluación era medir el aprendizaje individual de los alumnos respecto a los planes y programas de estudios,⁵¹⁹ (a diferencia de PISA y Excale, que su misión era evaluar el sistema educativo), por lo que se aplicaba en los niveles de educación primaria y secundaria, de los sectores público y privado. Desde su primer año de implementación, ENLACE era una prueba de aplicación anual para los últimos cuatro grados de primaria y el último grado de secundaria. A partir del 2009, y hasta su desaparición, la evaluación se llevaba a cabo en todos los grados de secundaria.⁵²⁰ En esta prueba interviene toda la estructura del sistema educativo mexicano del nivel básico (jefes de sector, supervisión, directores y maestros). La información recabada se le proporcionaba al alumno, profesores, directivos de la escuela y padres de familia, para que pudieran identificar las fortalezas o debilidades de los estudiantes evaluados, y encontraran las áreas de oportunidad en las que

⁵¹⁸ SEP. *Educación Básica Estructura de la prueba*. http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/estructura_de_la_prueba/. Recuperado en 23 de mayo del 2015. (consultado el 23 de mayo de 2015)

⁵¹⁹ Fernández, Marco Antonio. *La desaparición de ENLACE y los vicios del sistema educativo mexicano*. 24 de agosto de 2014. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/01/16/la-desaparicion-de-enlace-y-los-vicios-del-sistema-educativo-mexicano/> (consultado el 3 de septiembre de 2015)

⁵²⁰ SEP. *Educación Básica Estructura de la prueba*. http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/estructura_de_la_prueba/. Recuperado en 23 de mayo del 2015. (consultado el 23 de mayo de 2015)

se debía reforzar el estudio.⁵²¹

Los resultados se clasificaban en cuatro niveles de acuerdo al nivel de desempeño: insuficiencia, elemental, bueno y excelente. En esta categorización de resultados no se especifica cuál es el nivel mínimo deseable en los resultados del logro académicos.

Antes de pasar a la revisión de resultados, debo agregar uno de los aspectos que considero más relevantes para este análisis; el hecho de que, a partir del 2008, los resultados de los alumnos incidían en la evaluación de los profesores, quienes recibían un reconocimiento económico por parte de la autoridad en caso de obtener los mayores puntajes a nivel estatal. Este incentivo se inscribía en el programa “Estímulos Individuales y Colectivos a la Calidad Docente”, el cual tomaba, como base para el reconocimiento, los resultados anteriores inmediatos obtenidos en la prueba ENLACE.⁵²²

a) Resultados ENLACE 2013

La evaluación nacional se realizó del 3 al 7 de junio de 2013 y se aplicó a un total de 14 millones 98 mil 879 alumnos de 122 mil 608 escuelas primarias y secundarias a nivel nacional.⁵²³ Según datos periodísticos, la aplicación de esta prueba representa una inversión de 200 millones de pesos del Gobierno Federal, que se traduce en un costo aproximado por alumno de 14.19 pesos.⁵²⁴

Los resultados globales son los siguientes:

Área	Nivel de logro			
	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente

⁵²¹ Martínez Rizo, Felipe. 2015. *Las pruebas Enlace y Excale. Un estudio de Validación*, primera edición 2015. México: INEE.

⁵²² Profelandia. *Eliminará SEP estímulos económicos a docentes por aprovechamiento escolar*. <http://profelandia.com/eliminar-sep-estimulos-economicos-a-docentes-por-aprovechamiento-escolar/> (consultado el 10 de agosto de 2015)

⁵²³ Es el 94.4% de los alumnos programados, y el 89.9% de los planteles programados, donde el estado de Oaxaca fue el único donde no se aplicó esta evaluación.

⁵²⁴ Mexicanos Primero. *Nota sobre la cancelación de ENLACE*. http://www.mexicanosprimero.org/especiales/enlace/lo_que_necesitas_saber_sobre_ENLACE_2014-nota_tecnica.pdf (consultado el 6 de septiembre de 2015)

Español	14%	43%	33%	9%
Matemáticas	12%	39%	29%	20%
Formación Cívica y Ética	24%	31%	41%	5%
Promedio	17%	38%	34%	11%

3.5 Resultados ENLACE 2013 Nivel Primaria.

Área	Nivel de logro			
	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente
Español	37%	43%	18%	2%
Matemáticas	46%	32%	15%	7%
Formación Cívica y Ética	12%	31%	50%	7%
Promedio	32%	35%	28%	5%

3.6 Resultados ENLACE 2013 Nivel Secundaria.

Como podemos apreciar, y en contraste con la prueba Excale analizada en el punto anterior, los resultados positivos son arrojados en el nivel primaria, con un porcentaje general de 72% en los niveles de elemental y bueno, con apenas un 17% en insuficiente. Por el contrario, en secundaria los resultados son menos negativos, con el 63% en los niveles elemental y bueno, y, aunque a primera vista la diferencia no es tan grande en comparación con el mismo bloque en primaria, cabe destacar que el nivel de insuficiente se eleva a un 32%, y el nivel excelente alcanza apenas un 5%.

El tema central de esta prueba es que, después de vincularla a un reconocimiento académico al docente, se señaló en repetidas ocasiones que se realizaron actos de corrupción en la implementación de las evaluaciones, en prácticas que incluían a directivos, maestros, alumnos y padres de familia, lo que debilitó fuertemente los posibles beneficios de ENLACE.⁵²⁵

En el 2014, la prueba ENLACE fue cancelada por decisión del titular de la Secretaría de Educación, bajo la justificación de que esta herramienta no

⁵²⁵ Fernández, *La desaparición de ENLACE*.

cumplía los objetivos para los que fue diseñada, ya que “[...] los resultados no eran públicos, sólo podían acceder a ellos los directivos, los educandos, los docentes y los padres de familia a través de una clave que les proporcionaba la Secretaría de Educación”.⁵²⁶ Asimismo se hizo eco de las constantes denuncias sobre la falta de transparencia, credibilidad y confiabilidad de los resultados, además de considerarse “[...] imprecisa e inútil para evaluar la calidad del sistema educativo [...]”, de acuerdo a las palabras del investigador Felipe Martínez Rizo en entrevista con el grupo Reforma.⁵²⁷ Por su parte, la organización Mexicanos Primero publicó un estudio en el que se detalla que la mayor incidencia de resultados poco confiables se presentaba en los estados de Chiapas, Guerrero, Campeche, Sonora y Tabasco, los cuales coinciden justamente con los indicadores más favorables en la prueba de 2013.⁵²⁸ En contraparte, una corriente de académicos señaló que esta cancelación fue precipitada y realizada de manera abrupta. Incluso la misma organización Mexicanos Primero manifestó que la sociedad civil estaba molesta porque se canceló esta prueba sin tener algo mejor que la sustituyera; quedando inconcluso el estudio encargado por la SEP al INEE; y sin que existiera un responsable.⁵²⁹ La polémica se avivó por las declaraciones cruzadas entre el titular de la SEP y las autoridades del INEE; en las que se acusaron y responsabilizaron mutuamente.⁵³⁰

La realidad es que, una vez puesta en marcha la reforma educativa, es una tarea importante generar un mecanismo de evaluación verdaderamente

⁵²⁶ Profelandia. *Eliminará SEP estímulos económicos*.

⁵²⁷ Felipe Martínez Rizo, investigador especialista en educación básica y media superior, autor de varios libros dedicados a la educación, y ex director general del INEE en México

⁵²⁸ Mexicanos Primero. *Nota sobre la cancelación de ENLACE*. http://www.mexicanosprimero.org/especiales/enlace/lo_que_necesitas_saber_sobre_ENLACE_2014-nota_tecnica.pdf (consultado el 6 de septiembre de 2015)

⁵²⁹ Mexicanos Primero. *Nota sobre la cancelación de ENLACE*.

⁵³⁰ Sol de San Luis. *La culpa es de la SEP*, redacción. INEE, 22 de diciembre de 2013.

eficaz para la obtención de resultados favorables y de impacto en el conocimiento del nivel educativo en México.

A modo de conclusión, presento un comparativo entre las tres pruebas que se aplicaron durante los últimos 14 años en México; y que sirvieron como base para el diagnóstico del sistema educativo nacional para la elaboración de la reforma constitucional del 2013.

	PISA	EXCALE	ENLACE
Diseñado	OCDE	INEE	SEP
Ámbito	internacional	Nacional	Nacional
Objetivo General	Evaluar el sistema educativo	Evaluar sistema educativo	Evaluar alumnos
Objetivo específico	Diagnóstico	Diagnóstico	Diagnóstico, incentivos a los docentes
Tipo de población	Sujetos de 15 años	Rotativa, 3 de preescolar, 3 o 6 de primaria y 3 de secundaria	3, 4, 5 y 6 de Primaria y 3 de secundaria
Dominio	Habilidades para la vida	Alineada al los planes y programas de estudios	Competencias disciplinares
Áreas evaluadas	Lectura, Ciencias y Matemáticas	Español, Matemáticas , Ciencias Naturales y Formación Cívica y Ética	Matemáticas y Español, y de manera rotatoria Ciencias, Formación Cívica y Ética, Historia y Geografía
Cobertura	Muestral	Muestral	Censal
Aplicación	Matriarcal, no permite resultados individuales	Matriarcal, no permite resultados individuales	Uniforme, permite obtener resultados individuales
Tipos de respuesta	Respuesta Construida	Respuesta Construida	Opción múltiple
Control de aplicación	Alto	Alto	Bajo
Impacto	Bajo	Bajo	Bajo
Periodicidad	Cada 3 años	Cada 4 años	Anual
Resultados	Genera resultados por entidad federativa y modalidad educativa	Genera resultados por entidad federativa y modalidad educativa	Genera resultados nacionales por alumno y escuela

Observaciones	Es la evaluación más confiable que se tiene para diagnosticar el sistema educativo del país; debido a las medidas de seguridad con las que se cuenta a la hora de la aplicación.	Evaluación medianamente confiable, donde complementa información de PISA, la veracidad depende de cada estado donde se aplica.	Evaluación nada confiable, corrompida, con poco control de la autoridad nacional, además de que los resultados incentivan económicamente a los maestros y a las escuelas.
----------------------	--	--	---

3.7 Comparativa de herramientas de evaluación aplicados en México.⁵³¹

IV.5 PLANEA en la reforma educativa

Una vez que se determinó su cancelación, la dependencia anunció que, a partir de ese momento, el INEE sería el órgano responsable de dictar las reglas y diseñar los instrumentos para la evaluación de docentes y alumnos; de acuerdo a la nueva normativa incorporada en la reforma educativa del 2013. Esto se concretó a principios del 2015, cuando se anuncia el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA): “[...] esta nueva evaluación está conformada por un conjunto de instrumentos para evaluar aprendizajes cognitivos y no cognitivos, además de incorporar a las competencias de Lenguaje y Matemáticas, también analiza temas relacionados con la convivencia escolar”.⁵³² Es relevante la declaración de la presidenta del INEE, Silvia Schmelkes, quien afirmó que, con este nuevo esquema de evaluación, “se acabó la corrupción”,⁵³³ dejando implícito que ENLACE era una prueba contaminada y corrompida.

Se establecieron cuatro grandes objetivos para esta nueva prueba: “[a] Conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales al término de los distintos niveles de la educación

⁵³¹ Vidal, *¿Enlace, Exani, Excale o Pisa?*

⁵³² De León, Mariana. “Sustituye prueba ENLACE con PLANEA”. *El Universal*. 20 de enero de 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/inee-planea-sustituto-enlace-1070339.html> (consultado el 25 de mayo de 2015)

⁵³³ De León, Mariana. “Sustituye prueba ENLACE con PLANEA”.

obligatoria. [b] Ofrecer información contextualizada para la mejora de los procesos de enseñanza en los centros escolares; [c] Informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación en términos del logro y de aprendizaje de los estudiantes y [d] Aportar a las autoridades educativas información relevante y utilizable para el monitoreo, la planeación, programación y operación del sistema educativo y sus centros escolares”.⁵³⁴

PLANEA se aplicará sólo en los grados de 6º de primaria y 3º de secundaria, y no sólo comprenderá exámenes de conocimientos en Lenguaje, Comunicación y Matemáticas,⁵³⁵ sino que incluirá la medición de habilidades socioafectivas, actitudes, valores y convivencia escolar. Los aspectos en los que sí coincide con ENLACE, es en que continuará como prueba censal; los aplicadores serán ajenos al plantel, y los resultados sólo tendrán valor de diagnóstico.⁵³⁶

De acuerdo a los resultados presentados en este apartado, se puede confirmar que el nivel educativo en México es deficiente. La implementación, desde la década pasada, de una cultura sistemática de la evaluación y los cambios impulsados en las políticas educativas no han logrado los objetivos y nos seguimos situando muy por debajo del promedio de los países o economías desarrolladas; además de que no se han usado de manera adecuada los insumos obtenidos de las evaluaciones. Los esfuerzos se han enfocado en lograr la garantía del derecho a la educación para los mexicanos: “El porcentaje de personas de 25 a 34 años de edad con un certificado de al menos educación media superior es casi el doble (44%) al de las personas de

⁵³⁴ De León, Mariana. “Sustituye prueba ENLACE con PLANEA”.

⁵³⁵ Se considera que a partir del 2018 se agregue la evaluación en Ciencias.

⁵³⁶ Comunicado de prensa INEE. México, 20 de enero de 2015. http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/boletines/Comunicado_No.1.pdf (consultado el 18 de septiembre de 2015)

55 a 64 años de edad que tienen el mismo nivel de instrucción (23%)”,⁵³⁷ pero, al no haber atendido las necesidades urgentes de actualización de los planes y programas de estudio, ni las dinámicas, ni la formación de los docentes, no se logró avanzar en la calidad de la educación otorgada, ni en el logro académico de los alumnos.

De acuerdo al indicador internacional de la OCDE, se calcula que necesitaríamos 55 años de mejora en resultados para llegar a la media de sus indicadores, considerando que el resto de los países se mantengan en los niveles hasta ahora alcanzados. En cuanto al sistema de evaluación nacional que se instrumentaba a través de ENLACE, se asume que fue corrompido al momento de ligarlo con incentivos económicos a los docentes. Esto generó la posibilidad de alterar los resultados y obtener indicadores que no eran congruentes con la realidad nacional, como el hecho de que los estados mejor calificados sean justamente aquellos en donde no se han podido establecer nuevas normativas educativas debido a la oposición del sindicato de maestros y a la imposibilidad del gobierno para formar alianza con éste, logrando así cumplir con el compromiso de mejorar el sistema educativo mexicano. Reconocemos que todo instrumento de evaluación es perfectible, por lo que los resultados obtenidos en estas pruebas, o en aquellas que se implementen en un futuro, deben tener un impacto social que se genere a partir de un plan de acción estratégico derivado de los hallazgos y recomendaciones obtenidas.

⁵³⁷ Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., OCE. *Compromiso Social por la Calidad de la educación. Panorama de la Educación 2002*. [http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20\(ESP\).pdf](http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20(ESP).pdf) (consultado el 6 de septiembre de 2015)

V.- Reformas educativas no constitucionales

Los antecedentes de la reforma constitucional, en términos normativos, fueron las reformas jurídicas no constitucionales, impulsadas por los presidentes del gobierno, en acuerdo con el Sindicato Nacional. Tres fueron los acuerdos impulsados: 1.- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en 1992; 2.- Compromiso Social por la Calidad de la Educación, en 2002, y 3.- Alianza por la Calidad de la Educación, en 2008.⁵³⁸

En los tres casos, las modificaciones planteadas tenían como objetivo atender problemáticas o temas específicos que no estaban considerados en la Constitución; y que tenían que ver con los avances en la modernidad del sistema político y del país en general, como lo era la descentralización, la incorporación de la sociedad al sistema educativo y el concepto de calidad de la educación.

Al no haber intervenido el poder Legislativo, los acuerdos se expidieron e implementaron en un periodo de tiempo relativamente corto; comparado al de una reforma legal.

V.1 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

El ANMEB tenía como objetivo resolver uno de los problemas de la educación que se venía confirmando desde la década de los setenta; que era la centralización de todos los trámites administrativos del sistema educativo. Esto retrasaba o complicaba en exceso la operatividad. Fue entonces que, en marzo de 1978, en el periodo del presidente José López Portillo (1976-1982), se creó

⁵³⁸ Cabe destacar que se puede aplicar esta referencia al Plan de Once Años (1959-1964) y a la Reforma Educativa de (1970-1976), donde hubo cambios estructurales, pero para la presente investigación se incorporó en el capítulo de la Historia de la Educación en México. Para mayor información ver: Vázquez Zoraida, Josefina. En "La modernización Educativa". *Revista Historia Mexicana*, México, volumen 46, tomo 4, (1997). <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=6637> (consultado el 15 de agosto de 2014)

en cada estado una delegación autorizada y nombrada por el titular de la SEP.⁵³⁹ Posteriormente, en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se anunció como “eje de su gestión” a la descentralización⁵⁴⁰ de la educación básica y normal, ofreciendo a los 31 estados constituidos “[...] el manejo de sus sistemas educativos, asegurando que ello sucedería sin afectar los intereses del (SNTE)”,⁵⁴¹ aunque esta medida no llegó a concretarse.

Fue hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) —de gran importancia para México por el contexto de globalización que estaba predominando, y donde la competitividad internacional tomaba mayor relevancia—

que se pensó en la necesidad de implementar “políticas modernizadoras”⁵⁴² y en iniciar un nuevo proceso revolucionario para el país, en términos de políticas económicas y sociales.⁵⁴³

El tema educativo no fue la excepción; al inicio de su administración, convencido de llevar a cabo una verdadera reforma educativa⁵⁴⁴ (tema que

⁵³⁹ Posteriormente se transformó en Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (USED).

⁵⁴⁰ En el discurso de toma de posesión del día 1 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid pone de relieve la descentralización como estrategia gubernamental para alcanzar metas democráticas, “[h]aciendo un reclamo nacional he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal que la Federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes. Fundadas razones de orden pedagógico-académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La Federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente”. México 500 años de México en documentos. “Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente.”. *Discurso de Toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. 1 de diciembre de 1989.

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1982_73/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Miguel_de_la_Ma_dri_69.shtml (consultado el 15 de agosto de 2015)

⁵⁴¹ Aziz Nassif, Alberto, Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Javier Mendoza Rojas, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Lorenza Villa Lever. *Comunicados OCE sobre Políticas y programas. Debate: Federalismo educativo*. Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., OCE, 2000. http://www.observatorio.org/comunicados/comun045_2.html (consultado el 26 de septiembre de 2015)

⁵⁴² Latapí Sarre, Pablo. 2004. “La SEP por dentro”. *Las políticas de la Secretaría de Educación Pública*. México: Fondo de Cultura Editorial.

⁵⁴³ “Salinas de Gortari podría sonar soberbio al decir que los logros de la revolución fueron parciales, defectuosos y llamó a crear un nuevo espíritu revolucionario”. Villalpando, José M. 2012. *Historia de la Educación en México*. México, D.F: Editorial Porrúa.

incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo, en mayo de 1989), Salinas instruyó al Secretario de Educación Manuel Bartlett Díaz⁵⁴⁵ a que se hiciera un diagnóstico de las condiciones en las que se encontraba el sistema educativo mexicano; proyecto denominado posteriormente como Programa Nacional para la Modernización de la Educación;⁵⁴⁶ el cual: “[...] delineó un nuevo modelo educativo para el país, redefinió prioridades, propuso racionalizar costos y buscar nuevas formas de organización y financiamiento, simplificar la administración, articular los niveles educativos y convocar a la participación social. Este no fue un programa que detallara la aplicación de las propuestas; por el contrario, llamó a la participación de los actores educativos para encontrar las formas más eficaces de lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos”.⁵⁴⁷

Al obtener los resultados del diagnóstico, se señalaba “[...] la deficiente calidad de la educación básica que [...] no proporcionaba ni desarrollaba el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los alumnos y por ello no estaba en condiciones de contribuir efectivamente al progreso social y al desarrollo del país”.⁵⁴⁸

⁵⁴⁴ La noción de reforma educativa, se utiliza para referirse a la modificación del sistema educativo con el objetivo de mejorarlo. Diccionario. *Definición*. <http://definicion.de/reforma-educativa/#ixzz3BKeQutoS> (consultado el 6 de septiembre de 2015)

⁵⁴⁵ Comienza con la administración el 1 de diciembre de 1998 y renuncia el 7 de enero de 1992.

⁵⁴⁶ Formalmente se da a través de una consulta iniciada en el mes de enero de 1989, donde se organizaron foros de consulta en los 3 niveles de gobierno, dividido por regiones, así como propuestas de los profesores en servicio, alumnos, padres de familia, especialistas e investigadores prestigios en materia educativa, y al SNTE. Así mismo, el objetivo era diagnosticar los estudios de primaria, secundaria, media superior y superior. Disponible: <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=109> (consultado el 4 de agosto de 2014)

⁵⁴⁷ SEP. “Sistema Educativo Nacional de México: 1994 / Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos”. *Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola*, (et. al.). México D. F.: México, 1994.

⁵⁴⁸ González-Rubio, Iribarren. F. J. 2011. *El afán educativo. SNTE proyecto de nación*. México: Editorial Aguilar, p. 140.

El siguiente paso fue implementar acciones inmediatas para corregir tales deficiencias, pero, conscientes de que no lo podían hacer de manera unilateral, sino que tenía que ser una tarea en conjunto con el sindicato, se programó una agenda de reuniones de trabajo. Al final no se concretó un plan de trabajo, debido a la falta de acuerdos políticos, lo que derivó en la remoción del Secretario Bartlett,⁵⁴⁹ y en su lugar fue nombrado Ernesto Zedillo Ponce de León.

Tras dos años de negociación, el gobierno logró consensar con el sindicato⁵⁵⁰ y los gobiernos estatales la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica el 18 de mayo de 1992;⁵⁵¹ con el principal objetivo de materializar lo que por años se había anhelado: la descentralización de las funciones educativas que le correspondían hasta este momento a la federación.

La especialista Margarita Zorrilla lo destaca como “[...] el acontecimiento detonador de un amplio proceso de reforma de la educación básica y de la formación de maestros”,⁵⁵² que le daría un impulso muy importante al desarrollo del sistema educativo mexicano.

El ANMEB se divide en cuatro ejes:

1. *Incremento del gasto educativo.* Se estableció un compromiso tanto del Gobierno Federal como Estatal, por lo que se tendrían que reorganizar los presupuestos de egresos y redirigirlos al sector

⁵⁴⁹ El gran obstáculo para Bartlett fue el SNTE, debido a que los intereses entre estos eran diferentes, uno el de mejorar la calidad, y el otro el de permanecer con la titularidad de los maestros, por lo que no cejó en su empeño de destruir al Sindicato, bajo el argumento de que la descentralización educativa era asunto del Estado, no de la organización sindical. Para mayor información ver: González-Rubio, *El afán educativo*, pp. 141-143.

⁵⁵⁰ Cabe recordar que el gobierno fue el que impulsó a la entonces dirigente nacional del SNTE, Elba Ester Gordillo Morales.

⁵⁵¹ Diario Oficial de la Federación. *Tomo CDLX*, número 4. 19 de mayo de 1992.

⁵⁵² Zorrilla Fierro, Margarita. “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica en México: retos, tensiones y perspectivas”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, volumen 4, número 2. <http://redie.uabc.mx/index.php/redie/article/viewFile/63/114> (consultado el 26 de septiembre de 2015)

educativo. En la exposición de motivos del acuerdo se deja claro que dicho compromiso se debe plasmar en el incremento de la partida del PIB ⁵⁵³ al sector educativo, pero asegurando una correcta implementación, ya que no tendría caso aumentar el presupuesto sin que exista una estrategia administrativa que resuelva las deficiencias existentes relacionadas al ejercicio del gasto.

2. *Reorganización del sistema educativo*, en dos vertientes:

2.1 Federalismo educativo. Una de las deficiencias administrativas, a las que se hacía referencia en el eje anterior, tenía que ver con la reorganización administrativa del sistema educativo mexicano a través de la descentralización educativa, que traspasaba a los gobiernos estatales, los establecimientos escolares y los recursos materiales y financieros de educación básica y normal. El gobierno central, por lo tanto, asumiría sólo la responsabilidad en lo referente a la normatividad y la definición de los planes y programas de estudio de todos los niveles educativos, así como la elaboración de los libros de texto gratuitos. A esto, la organización civil Observatorio Ciudadano de la Educación lo llamó “descentralización centralizadora”⁵⁵⁴, debido a que se concentró en la operatividad del sistema, pero no en los temas de trascendencia en sentido educativo, como lo son el contenido, las evaluaciones y la medición de resultados.

En cuanto a los diversos estudios sobre descentralización, acudo al de Noel Mc Ginn, y Susann Street para la definición del concepto de

⁵⁵³ Desde 1992 hasta el 2012 ha aumentado el PIB, del 3.0% hasta llegar al 5.2%.

⁵⁵⁴ Observatorio Ciudadano de la educativa . ¿Avanza la descentralización educativa? Editorial Observatorio Ciudadano de la Educación , Abril 24 del 1999. México
Pág. 2 <http://www.observatorio.org/pdfdocs/comun007.pdf>

descentralización, como el “[p]roceso de transferencia o entrega del poder y la autoridad de una unidad de gobierno mayor a otra menor, en el entendido de un continuo gobierno-individuo, donde ambos se relacionan por una jerarquía de autoridad y los gobiernos centralizados son unitarios y monolíticos”.⁵⁵⁵

Zorrilla establece que las razones, que llevan a descentralizar, sin otorgar una autonomía total a los estados, son para: “a) proteger los intereses nacionales, b) ejercer la función compensatoria entre regiones, y c) evitar los problemas que podrían derivarse por la asimetría de información y falta de competencias locales”.⁵⁵⁶ Por su parte, Ornelas afirma que, a través de esta modificación, en realidad “[...] se centraliza el poder y se descentraliza la administración”,⁵⁵⁷ ya que, como lo plantean Latapí y Ulloa, “[...] corresponden sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro”.⁵⁵⁸ Para abundar en esta reflexión, tomo la aportación de la OCDE, en donde menciona que, como consecuencia de esta perspectiva descentralizadora, “[...] son escasos los márgenes en que los estados pueden hacer valer sus propias prioridades respecto a los niveles y modalidades escolares, adaptaciones curriculares o sistemas de actualización del magisterio”.⁵⁵⁹

⁵⁵⁵ Mc Ginn, Noel, y Street Susan. “La descentralización educacional en América Latina: Política nacional o lucha de facciones”. *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*. Washington, D.C, Ediciones La Educación, número 99, (1986). <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie03a03b.htm> (consultado el 20 de agosto de 2015)

⁵⁵⁶ Zorrilla Fierro, Margarita. “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica en México: retos, tensiones y perspectivas”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, volumen 4, número 2. <http://redie.uabc.mx/index.php/redie/article/viewFile/63/114> (consultado el 26 de septiembre de 2015)

⁵⁵⁷ Ornelas, C. 1998. *La descentralización de los servicios de educación y salud en México: CEPAL*.

⁵⁵⁸ Latapí Sarre, Pablo & Manuel Ulloa Herrero. 2000. *Financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: CESU/INAMI, Fondo de cultura Económica México.

⁵⁵⁹ Fierro Evans, Cecilia, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons. *Descentralización educativa en México: un recuento analítico*. OCDE, 2009, p. 5. www.oecd.org/edu/calidadeducativa (consultado el 10 de septiembre de 2015)

Otro análisis sobre esta perspectiva de descentralización es el que hace el investigador Tapia, quien pone en debate el hecho de que, al ceder la administración de escuelas y maestros a los estados, “[l]as entidades federativas recibieron [también] la relación entre el gobierno federal y el SNTE que implican la co-administración *de facto* del sistema [...]”.⁵⁶⁰

Algo de esta continuidad es el reconocimiento del SNTE para preservar los derechos de los trabajadores, “[l]os gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal”.⁵⁶¹

De ahí que las entidades tuvieran que adecuar su estructura orgánica debido a que no se encontraban en circunstancias, ni siquiera mínimas necesarias, para asumir estas nuevas facultades. Esta decisión de tomar el control en ciertos temas administrativos, desde “[...] la recepción en lo jurídico e institucional; luego, en lo laboral, para atender las diferencias en los esquemas de prestaciones laborales entre el personal estatal y el federal transferido [...]”,⁵⁶² significó un proceso diferente en cada uno de los 32 estados; sólo 5 entidades contaban con

⁵⁶⁰ Tapia García, G. La supervisión Escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa, mexicana. Guanajuato, SEP, 2004. Así mismo, Fierro Evans, Cecilia, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons. Descentralización educativa en México: un recuento analítico. OCDE, 2009. www.oecd.org/edu/calidadeducativa (consultado el 10 de septiembre de 2015)

⁵⁶¹ Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLX, número 4. 19 de mayo de 1992. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de agosto de 2015)

⁵⁶² Fierro Evans, Cecilia, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons. *Descentralización educativa en México: un recuento analítico*. OCDE, 2009.

Secretarías de Educación; los demás crearon organismos descentralizados exclusivos para ello.

2.2 Participación social (comprende a maestros, padres de familia y autoridades para lograr una mayor vinculación con la comunidad para el correcto funcionamiento de las escuelas). En cuanto a la participación social en el tema educativo, ésta se consideraba urgente, por lo que se promovió una nueva colaboración para fortalecer a todos los actores que intervienen en los procesos educativos (maestros, alumnos, padres de familia, directivos y autoridades), y lograr su participación y corresponsabilidad.

Esta nueva dinámica de participación tendría como ventajas la participación de la comunidad en las tareas educativas para desplegar la energía social necesaria a favor del enriquecimiento de la educación, y la eliminación de la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo.⁵⁶³ Para esto, se anunció la creación de los Consejos de Participación Social como figura colegiada entre los Padres de familia y el Director(a).

2.3. Reformulación de los contenidos y materiales educativos (reforma de contenidos y métodos en preescolar; programas de estudio y libros de texto de primaria, restablecimiento del programa por asignaturas en secundaria). En relación a los planes y programas de estudios, era impostergable una reforma curricular y pedagógica, pues no se hacía desde la década de los 70, por lo que éstos ya eran totalmente

⁵⁶³ Diario Oficial de la Federación. *Tomo CDLX, número 4*. 19 de mayo de 1992. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de agosto de 2015)

obsoletos y no respondían a la exigencia generalizada de una mayor calidad.

En el nivel de educación básica se “[...] reformulan los contenidos y de nuevo se organizan por asignaturas; se amplía y diversifica la producción de materiales educativos para alumnos y maestros; se propone el trabajo pedagógico con un enfoque constructivista; además, se incorpora una visión institucional de la escuela que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y dirección escolar”.⁵⁶⁴

En los estudios de primaria, se crea un programa emergente de reformulación de contenidos, donde su objetivo “[...] es fortalecer la lectura, escritura, comprensión oral, matemáticas y geometría”.⁵⁶⁵ Asimismo, al restablecer los estudios de Historia, Geografía y Civismo, se refuerzan los contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, así como la protección del medio ambiente y recursos naturales.

Se concentró, entonces, el plan de estudios de la educación básica en la lectura, la escritura y las Matemáticas; las dimensiones naturales y sociales del medio; los principios éticos, las aptitudes y un nivel cultural afín a la Historia Nacional para una personalidad fundada en valores democráticos.

En los estudios de secundaria se refuerza la enseñanza de la lengua española y de las Matemáticas; aumentando la impartición de 2 horas semanales, se reactiva la Historia Universal, así como la de México, Geografía y Civismo.

⁵⁶⁴ Zorrilla Fierro, Margarita. “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica en México: retos, tensiones y perspectivas”.

⁵⁶⁵ Hernández, Juan Carlos Amador. *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*. México: Centro de Estudios Sociales y de opinión pública, Cámara de Diputados, Documento de trabajo número 74, agosto de 2009, p. 4.

2.4. *Revaloración de la función magisterial. (Formación inicial, actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo).*⁵⁶⁶ El último de los cuatro ejes del ANMEB habla de la revaloración magisterial, poniendo como premisa que el maestro es el protagonista de esta transformación, por lo que se proponen seis acciones concretas:

Formación inicial del maestro. Todos los centros de formación de docentes pasaron a jurisdicción del Estado, (sin que la Federación expida los lineamientos conducentes en materia de normatividad). Para esto se crea un sistema estatal para la formación del maestro, resultando en mejores bibliotecas, laboratorios e instalaciones. Se rediseña un modelo “[...] con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria y se implementó una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los planes de estudio en las escuelas normales”.⁵⁶⁷

Actualización. Se creó el Programa Emergente de Actualización del Maestro con el objetivo de “[...] fortalecer en el corto plazo, los conocimientos de los maestros y de coadyuvar así a que desempeñen mejor su función”.⁵⁶⁸ La actualización se llevará a cabo combinando la Educación a Distancia (EAD), el

⁵⁶⁶ De los años 1989 a 1992, la organización sindical se encontraba muy deteriorada, no existía una creencia, su secretario general, Calos Jonguitud Barrios, tenía 4 demandas muy sólidas hacia el gobierno: 1) Mejoramiento de salarios y prestaciones; 2) Democracia sindical; 3) Dignificación del magisterio; y 4) Apropiación de la materia de trabajo y participación en el cambio educativo. Pero su capital político no era lo suficientemente fuerte para enfrentar esta nueva etapa, debido a que en años anteriores habían reprimido a los maestros que no concordaban con su dirigencia, por lo que, llegado el momento, entra a la Secretaría General la profesora Elba Ester Gordillo Morales a continuar con el proyecto de democratización del SNTE y dignificar al magisterio. Se puede decir que estos puntos fueron defendidos y acordados entre el gobierno y el SNTE, como negociación para firmar el ANMEB. Para mayor información véase González-Rubio, Iribarren. F. J. 2011. *El afán educativo. SNTE proyecto de nación*. México: Editorial Aguilar, p. 13.

⁵⁶⁷ Hernández, Juan Carlos Amador. *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, p. 4.

⁵⁶⁸ Diario Oficial de la Federación. *Tomo CDLX, número 4*. 19 de mayo de 1992. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de agosto de 2015)

aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista.

Salario profesional. Acuerdo para que cada año haya aumento de sueldo dependiendo de la variable de la inflación en el país, adicionalmente, desde el año en que se firmó el acuerdo (1992) se incrementó entre 3 y 4 salarios mínimos.

Vivienda. Se crea un programa especial para fomentar la obtención de una vivienda: “Este programa ofrecerá opciones de construcción y crédito, conjuntará los esfuerzos de los diversos organismo de vivienda de la federación y contará con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así de la iniciativa privada”.⁵⁶⁹

Carrera magisterial.⁵⁷⁰ Se crea como respuesta a dos necesidades: una es estimular la calidad de la educación, y la otra, consiste en establecer un medio claro de mejoramiento, por lo que este esquema se percibe como una promoción horizontal para el personal docente frente a grupo, dando un impulso de motivación al maestro; “[s]u propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional y su antigüedad en el servicio”.⁵⁷¹ A su vez, se divide en 5 categorías identificadas por las letras A, B, C, D y E.

Aprecio social por su trabajo. Dignificar al maestro es una tarea de toda la sociedad, por lo que los gobiernos Federal y Estatal, procurarán reconocer la

⁵⁶⁹ Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLX, número 4. 19 de mayo de 1992.

⁵⁷⁰ Secretaría de Educación Pública. Programa de Carrera Magisterial. Establece como concepto el siguiente: “Programa Nacional de Carrera Magisterial, sistema de promoción horizontal, de participación individual y voluntaria, cuya finalidad es coadyuvar a elevar la calidad de la educación, fortalecer la profesionalización de los maestros de educación básica pública y estimular el mejor desempeño docente en función del aprendizaje de los alumnos”. SEP. *Secretaría de Educación Pública. Programa de Carrera Magisterial*.

http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Lineamientos_Generales_de_Carrera_Magisterial#.U_1N8EueeQM (consultado el 15 de septiembre de 2015)

⁵⁷¹ Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLX, número 4. 19 de mayo de 1992.

labor del docente otorgándoles premios, distinciones y estímulos económicos, para el mejoramiento a su labor como maestros.

El SNTE aceptó y firmó de conformidad el acuerdo, decretando que estaba acorde al Artículo 3 constitucional y que dignificaba la labor del maestro; porque lo establecía como actor principal para elevar la calidad de la educación. Asimismo, incrementaba estímulos económicos y establecía promociones horizontales para mejorar el salario a los docentes y reconocía la labor del SNTE que recoge las propuestas elaboradas para incorporarlas al documento.⁵⁷² Aunado a lo anterior, y en el marco del ANMEB, se pone en marcha el programa emergente de actualización del magisterio como respuesta del nuevo plan de estudios.⁵⁷³

V.2 Compromiso social por la calidad de la educación

Con la llegada del siglo XXI, y a raíz de las elecciones presidenciales del 2000, se dio como resultado la alternancia en el Gobierno Federal, después de 70 años bajo el gobierno del PRI, por lo que se vislumbra un cambio de rumbo en todos los sectores, incluyendo el sector educativo. El recién nombrado presidente Vicente Fox, más de visión empresarial, determinó, en conjunto con su equipo de especialistas en materia educativa, liderados por el Dr. Reyes Tamez, Secretario de Educación Pública, involucrar más a la sociedad civil en el terreno educativo, no solamente a padres de familia, sino a empresarios e instituciones no gubernamentales para ayudar a mejorar la calidad en la educación en conjunto con la Administración.

⁵⁷² Para mayor información véase González-Rubio, Iribarren. F. J. *El afán educativo. SNTE proyecto de nación*. México, Editorial Aguilar, 2011, p. 196.

⁵⁷³ Barbosa C., E. *La formación docente en el marco de las reformas educativas, retos pendientes*. SEP. http://registromodeloeducativo.sep.gob.mx/Archivo.jsessionid=ddcdfe319de7d65e518f50ac52d0?nombre=6510Ponencia_ElizabethBarbosaCervantes_Congreso+2014.doc(consultado el 6 de agosto de 2015)

En el marco del Programa Nacional de Educación (2001-2006), el 8 de agosto del 2002 se firma, en la Ciudad de México, el documento denominado *México: Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, por parte del Gobierno Federal, la SEP, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, gobiernos estatales, Universidades, Organizaciones no gubernamentales, Sociedad Civil, fundaciones de los medios de comunicación y organizaciones empresariales, entre otros.

Este compromiso, según Alejandro Canales, “[...] pretende establecer consensos para sumar esfuerzos de todos los grupos sociales y lograr así una educación de mejor calidad, tanto la que imparte el sector público, como la que está a cargo del privado”.⁵⁷⁴

El acuerdo firmado ese día es un documento muy general donde se anuncian futuros convenios que especificarán las acciones que han de ponerse en marcha, y lo que en realidad significó fue la puesta en escena política de “[...] una concertación política, principalmente entre SEP y SNTE, y la convocatoria a un amplio consenso social”.⁵⁷⁵ Cabe señalar que la lideresa Elba Esther Gordillo, operó a favor de Vicente Fox en la campaña, siendo militante del PRI, con el objetivo de convertirse en la vía de construcción de acuerdos entre su partido y el PAN.⁵⁷⁶

Dicho compromiso se divide en seis partes:

1. *Por qué y para qué se suscribe este compromiso.* Porque la educación que tenemos no está lo suficientemente consolidada para

⁵⁷⁴ Arias, Eduardo y Miguel Bazdresch “México: compromiso social por la calidad de la educación.” *Revista Sinéctica*, número 22, (Enero-Junio 2003), p. 72.

⁵⁷⁵ Canales Alejandro, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Leonel Zúñiga. *Observatorio Ciudadano de la Educación*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2002. http://www.observatorio.org/comunicados/comun083_3.html (consultado el 22 de agosto de 2015), p. 1.

⁵⁷⁶ Gallegos, C. & Aboites, H. 2011. *El secuestro de la educación: el sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*. México: Jornada Ediciones, Universidad Pedagógica Nacional. p.12.

respaldar a un “México democrático, libre, justo y próspero”⁵⁷⁷, que es el que necesitamos; y para que la educación pública y/o privada, en todo sus niveles, cree “[...] una cultura nacional que la identifique como el medio fundamental para lograr la libertad, la justicia y la prosperidad individual y colectiva; [s]e trata de que todos sumemos esfuerzos para fortalecer su papel [de la educación] como agentes del cambio”.⁵⁷⁸

2. La educación que tenemos. Se establece que el nivel educativo en México es deficiente, “[...] tiene fallas de articulación, es rígido con problemas de cobertura e iniquidades [...]”,⁵⁷⁹ pero no podemos dejar a un lado la falta de recursos económicos, la evaluación y la rendición de cuentas por parte de los actores que se involucran en el sistema educativo mexicano.

3. Los retos que enfrentamos. Se traducen en los argumentos contenidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo, como el Plan Nacional Educativo que contiene los problemas a enfrentarse, tales como los demográficos, políticos, sociales, económicos y culturales.

4. Nuestra visión común. Este punto es de suma importancia, porque deja en claro cuáles van a ser las directrices a utilizar para llevar a cabo los compromisos pactados; entre los cuales sobresalen la obligatoriedad, laicidad y gratuidad de la educación, sin discriminación

⁵⁷⁷ Arias, Eduardo y Miguel Bazdresch “México: compromiso social por la calidad de la educación.” *Revista Sinéctica*, número 22, (Enero-Junio 2003), p. 72.

⁵⁷⁸ Arias, Eduardo y Miguel Bazdresch “México: compromiso social por la calidad de la educación.” *Revista Sinéctica*, número 22, (Enero-Junio 2003), p. 72.

⁵⁷⁹ Canales Alejandro, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Leonel Zúñiga. *Observatorio Ciudadano de la Educación*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2002, p. 1.

de género o condición social, con un sentido humanístico y con respeto a los derechos humanos. En cuanto a los trabajadores del servicio docente, es necesario preservar los derechos adquiridos, mejorar su formación y capacitación para que faciliten el aprendizaje de los alumnos, aumentar los mecanismos para la participación social, sin dejar de lado el incremento de los recursos económicos al Sistema Educativo.

5. Tareas en la educación. En cuanto a la educación básica, se requiere que ésta sea de “[...] calidad y equitativa, [lo que] implica, para el nivel básico, abocarnos al desarrollo de comunidades comprometidas con el aprendizaje”.⁵⁸⁰ Esto puede llevarse a cabo teniendo objetivos claros y con una buena organización y administración del trabajo, cumpliendo con la jornada escolar y el cumplimiento de los docentes con su trabajo.

6. Nuestros compromisos. Sobre esto se puede decir que, tanto las autoridades educativas, como las del SNTE, los refieren como factibles de exigir o demostrables. Para el resto de instituciones no se contemplan compromisos específicos adquiridos.

A continuación se detallan brevemente los compromisos adquiridos por la autoridad y por el SNTE: para las autoridades educativas federales y estatales, el compromiso es referente a “[...] la promoción de la innovación, la evaluación y la rendición de cuentas; el mejoramiento de las condiciones laborales, y el

⁵⁸⁰ Arias, Eduardo y Miguel Bazdresch “México: compromiso social por la calidad de la educación.” *Revista Sinéctica*, número 22, (Enero-Junio 2003), p. 72.

fortalecimiento del federalismo educativo”.⁵⁸¹ Para el SNTE, el compromiso es el de impulsar “[...] una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad educativa, de las formas de organización y de gestión escolar [...]”,⁵⁸² pero el compromiso más relevante es el de generar un “[...] mecanismo de acceso a la cadena de dirección, supervisión y jefaturas de sector mediante exámenes de ingreso al servicio y concurso de oposición para la promoción, y que se establezca un examen de conocimientos para el ingreso de maestros”.⁵⁸³

El Compromiso Social por la Calidad Educativa (CSCE) cuenta con un Consejo Nacional⁵⁸⁴ que se encarga de guiar y dar seguimiento a los trabajos plasmados en el plan de trabajo. Este Consejo Nacional está conformado por 88 personas y 38 instituciones; actualmente sólo está conformado por 34 instituciones más 2 personas de la Mesa Directiva, Presidente y Secretario de Consejo.⁵⁸⁵ Al día de hoy, no existe ningún exhorto de la autoridad u organismo por no cumplir con los compromisos pactados.

V.3 Alianza por la Calidad de la Educación

El tercer acuerdo que trató de modernizar al sistema educativo mexicano fue denominado *Alianza por la Calidad de la Educación*, firmado en 2008, el cual “[...] busca[ba] la transformación del modelo educativo por medio de políticas

⁵⁸¹ Canales Alejandro, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Leonel Zúñiga. *Observatorio Ciudadano de la Educación*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2002, p. 2.

⁵⁸² Canales Alejandro, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Leonel Zúñiga. *Observatorio Ciudadano de la Educación*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2002, p. 2.

⁵⁸³ Canales Alejandro, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Leonel Zúñiga. *Observatorio Ciudadano de la Educación*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2002, p. 3.

⁵⁸⁴ El Presidente fundador fue don Lorenzo Servitje (2002-2006), seguido por don Alfredo Harp Helú (2006-2009) y Marinela Servitje de Lerdo de Tejada (2009-2013). Actualmente, desde el 27 de mayo del 2013, Esteban Moctezuma Barragán asumió la Presidencia del Consejo Nacional del CSCE.

⁵⁸⁵ Para mayor información: <http://compromisoporlaeducacion.mx/integrantes-del-consejo-nacional/>

públicas que impulsen una mayor calidad y equidad de la educación en el país”.⁵⁸⁶

El documento fue firmado en la Ciudad de México, en el marco de la celebración del Día de Maestro (15 de mayo del 2008) por el Gobierno Federal y el SNTE. El objetivo era impulsar una “transformación por la calidad educativa”,⁵⁸⁷ o, por decirlo de una manera más amplia, la “[...] transformación profunda del sistema educativo nacional, a fin de hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad”.⁵⁸⁸ El acuerdo convocó a todos los actores involucrados en el sector educativo, como “[...] gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia”.⁵⁸⁹

Tal como sucedió en el 2002, el apoyo sindical de Elba Esther Gordillo estuvo garantizado, toda vez que durante la campaña presidencial trabajó en función del candidato del PAN, en una coalición que se convertiría, una vez pasadas las elecciones, en un pacto de gobierno.⁵⁹⁰ Cabe mencionar que, la influencia del sindicato en este periodo de gobierno, alcanzó el nivel más alto que jamás había tenido como organización, incluso mayor a cuando su dirigente era militante del PRI.

Por parte de la sociedad, existía el consenso de que la educación no había alcanzado los niveles de calidad deseados, ya que, aunque se habían emprendido esfuerzos en años anteriores, México se mantenía muy lejos de las potencias mundiales.

⁵⁸⁶ Hernández, Juan Carlos Amador. *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, p. 1.

⁵⁸⁷ SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*, p.3. <http://www.sep.gob.mx> (consultado el 10 de septiembre de 2015)

⁵⁸⁸ Hernández, Juan Carlos Amador. *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*.

⁵⁸⁹ SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*, p.3.

⁵⁹⁰ Gallegos, C. & Aboites, H. *El secuestro de la educación: el sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*. México, Jornada Ediciones, Universidad Pedagógica Nacional, 2011, p.12.

Para cumplir con el objetivo planteado en la Alianza, se definieron cinco acciones y diez procesos.⁵⁹¹

a) Modernización de los centros escolares. La modernización de los centros escolares se refiere a cumplir con los requerimientos básicos para asegurar que sean “[...] lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender”.⁵⁹² Para esto era necesario inyectar una cantidad importante de recursos económicos, que se destinaron a las áreas de infraestructura y equipamiento, a tecnologías de la información, y a dotar a los maestros de computadoras personales para favorecer el desarrollo de competencias y habilidades, tanto de los alumnos como de los docentes. Para mejorar la integración con la sociedad, se creía que la mejor manera de incluir a los padres de familia era por medio de la modificación a los Consejos Escolares de Participación Social, otorgándoles voz en el centro escolar. Asimismo se le apostó a los programas de escuela segura, escuela de tiempo completo y escuelas de horario discontinuo, entre otros,⁵⁹³ con el objetivo de impulsar el desarrollo integral del alumno y mejorar la calidad educativa.

b) Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas. En relación al docente, se quiso, en primer lugar, dignificar la profesión, por lo que era imprescindible que estos fueran “[...] seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e

⁵⁹¹ Para implementar estos procesos, se creó una comisión rectora, quien funge como máximo órgano colegiado, constituido por la comisión bipartita SEP-SNTE, y le corresponde “[...] coordinar, aprobar y dar seguimiento a cada una de las acciones que se realizan para el cumplimiento de los acuerdos comprometidos en la Alianza, asimismo, analizar los documentos que envían las mesas de trabajo, previamente validados por las coordinaciones de eje y aprobarlos para su implementación”.

⁵⁹² SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*, p.7.

⁵⁹³ SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*.

incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes”.⁵⁹⁴ Para poder cumplir con este objetivo, el ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y vacantes definitivas deberían otorgarse por la vía de un Concurso de Oposición público, promoviendo el desempeño como eje rector. Para capacitar al docente, se creó el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional,⁵⁹⁵ cuyo objetivo era mejorar las competencias de los maestros y de las autoridades educativas; también era importante incentivar al docente a que, de acuerdo a su nivel profesional, podría obtener un beneficio económico, “en función del logro educativo de los alumnos”.⁵⁹⁶ Para ello se reformó el programa de Carrera Magisterial y se creó el Programa de Estímulos a la Calidad Docente; beneficiando individualmente a los maestros que obtuvieran resultados satisfactorios.

c) *Bienestar y desarrollo integral de los alumnos.* De acuerdo al documento emitido por la SEP, cuyo objetivo es difundir los beneficios de la Alianza, se estableció que “[l]a transformación de nuestro sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo”.⁵⁹⁷ Este aspecto se centró en el tema de salud y nutrición, por lo que la Secretaría creó el programa de Desayunos Escolares en el nivel primaria; en el que se ofrecían menús equilibrados para combatir el

⁵⁹⁴ SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*, p. 13.

⁵⁹⁵ “Programa de apoyo financiero del Gobierno Federal, transfiere recursos presupuestarios a las entidades federativas, complementarios y compensatorios para las Secretarías Estatales de Educación o equivalentes que aceptan participar voluntariamente, impulsando acciones, proyectos y programas académicos en su ámbito de competencia, dirigidos a los maestros, directivos y asesores técnico-pedagógico, con el fin de que fortalezcan sus competencias profesionales”. Disponible: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Programa_del_Sistema_Nacional_de_Formacion Continua_y_Superacion_Profesional_de_Maestros_de_Educacion_Basica_en_Servicio#.U_vtckueeQM

⁵⁹⁶ Gallegos, C. & Aboites, H. *El secuestro de la educación: el sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*. México, p. 57.

⁵⁹⁷ SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*, p. 13.

sobrepeso y la obesidad.⁵⁹⁸ En este apartado, se incluyó lo referente a las condiciones de ingreso y permanencia de los alumnos, por lo que se buscó fortalecer con becas a la población que se encontraba en condiciones de vulnerabilidad, así como garantizar que los niños con necesidades educativas especiales contaran con los medios necesarios para su educación; adecuando lo necesario para su comodidad dentro del plantel educativo.

d) Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo. La formación que se requería para el alumno debía ser integral: “[...] llevar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial”.⁵⁹⁹ Para ello era indispensable impulsar una reforma que desarrollara a los ciudadanos para que logren los máximos niveles de aprendizaje; incluyendo una segunda lengua.

e) Evaluar para mejorar. El último eje referente a evaluación sustentaba que el mecanismo idóneo para garantizar la mejora continua es la evaluación, la cual “[...] debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas”.⁶⁰⁰ Esta evaluación debía aplicarse a todos los actores del proceso educativo (docentes, alumnos y directivos), y se convertiría en el único mecanismo de ingreso y promoción; siempre con el compromiso de transparencia y rendición de cuentas por parte del órgano evaluador.

⁵⁹⁸ SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*, p. 13.

⁵⁹⁹ SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*, p. 21.

⁶⁰⁰ SEP. *Secretaría de Educación Pública. Alianza Breve*, p. 23.

CAPÍTULO CUATRO

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2013:

MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 3

La novena reforma constitucional al Artículo 3, objeto central de nuestra investigación, ha sido hasta ahora la modificación al marco normativo más trascendente en su historia contemporánea, la cual buscaba responder a los nuevos retos y demandas sociales sobre el sistema educativo. El objetivo último era mejorar la calidad de la educación que se le provee a los niños mexicanos en las escuelas públicas y, para ello, se concentró en tres de sus aspectos estructurales: los docentes, el sistema de evaluación y la organización escolar.

I. Proceso legislativo Reforma constitucional

I.1 Antecedentes. Pacto por México. Diciembre 2012

Después del fallido periodo de transición política en México, encabezado por el presidente Vicente Fox, y de un periodo de gobierno dominado por una lucha frontal contra el crimen organizado y el dominio de los poderes fácticos, en el país era urgente la implementación de una serie de reformas estructurales⁶⁰¹ que modificaran el sistema social, económico y de competitividad.

Bajo este entendimiento, Enrique Peña Nieto, en su primer discurso como presidente de la República Mexicana, el 1 de diciembre del 2012, presentó un plan de gobierno dividido en cinco grandes ejes: México en paz; México incluyente; México con educación de calidad para todos; México próspero; y México, un actor con responsabilidad global, los cuales se

⁶⁰¹ Para el Gobierno Federal las materias estructurales son: Energética, Telecomunicaciones, Competencia Económica, Financiera, Hacendaria, Laboral, Educativa, Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley de Amparo, Político Electoral y Transparencia.

desdoblaban en 12 decisiones presidenciales, gran parte de ellas, propuestas de reformas constitucionales. Ese fue el caso de la propuesta en el tema educativo (séptima decisión), en el que hizo pública su intención de presentar una iniciativa de reforma al Artículo 3, sustentado en la premisa de que “[u]na nación basa su desarrollo en la educación. El capital humano es la base del desarrollo y progreso de un país; ésta es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa”.⁶⁰² Durante el mismo discurso abordó algunas de las principales líneas de la propuesta de modificación: regular el servicio profesional docente, la creación de un sistema nacional de evaluación y el levantamiento de un censo nacional de escuelas, maestros y alumnos.⁶⁰³

a) Pacto por México, un documento rector para lograr reformas estructurales

El presidente Peña Nieto no contaba en el Congreso de la Unión con el apoyo necesario para la aprobación de sus iniciativas de reformas, pues la mayoría la tenía el PAN. Por lo tanto, entendió que, como primer paso, requería establecer un mecanismo de cooperación formal entre las principales fuerzas políticas del país. El día 2 de diciembre del 2012, apenas un día después de su protesta y tras varios meses de negociación, anunció públicamente la firma de un acuerdo nacional entre los tres principales partidos políticos (PRI-PAN-PRD),⁶⁰⁴ en la que él fungiría como Testigo de Honor. El acuerdo titulado Pacto por México proclamaba que “[h]oy, ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su

⁶⁰² Excélsior. *Discurso Integro del Presidente Peña Nieto a la Nación*. Redacción. 1 de diciembre de 2012. <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692> (consultado el 21 de diciembre de 2014)

⁶⁰³ Excélsior. *Discurso Integro del Presidente Peña Nieto a la Nación*.

⁶⁰⁴ Así lo declara el Secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, en su discurso del 2 de diciembre del 2012, en el acto protocolario de la firma del acuerdo: “Justificó el sigilo con el que se realizaron las negociaciones durante dos meses, porque fue acuerdo de las dirigencias mantenerlo así en tanto no se concluían, y comentó que todavía hubo modificaciones en la madrugada”. <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/03/politica/002n1pol> (consultado el 5 de diciembre de 2014)

propia visión ni un programa único. [...] Las reformas que México necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo respaldado por una amplia mayoría, que trascienda las diferencias políticas y que coloque los intereses de las personas por encima de cualquier interés partidario”.⁶⁰⁵

El documento fue firmado por Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, presidente del PAN; Cristina Díaz Salazar, presidenta interina del PRI; y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD. Para dar seguimiento a los acuerdos celebrados se creó un Consejo Rector presidido por un Coordinador ejecutivo, los funcionarios de gobierno responsables⁶⁰⁶ y miembros distinguidos de cada partido político.⁶⁰⁷

Este documento es el primer gran acuerdo político en la historia de nuestro país, ya que nunca se había logrado concretar una alianza donde se sentaran las bases políticas, económicas y sociales para estimular el crecimiento y desarrollo de México. En su discurso, el presidente resaltó la necesidad de ser un gobernante eficaz y conciliador, y destacó la madurez y seriedad política de los partidos firmantes: “La importancia de este Pacto radica en que los partidos políticos, con base en sus propias agendas, han decidido privilegiar coincidencias y ponerlas por escrito”.⁶⁰⁸

Es importante apuntar que, a pesar de que los líderes políticos aceptaron ser parte de este acuerdo, algunos de los miembros y simpatizantes de sus partidos a nivel nacional expresaron su inconformidad por aliarse con el

⁶⁰⁵ Pacto por México. 2012. *Los 5 acuerdos*. <http://pactopormexico.org/acuerdos/> (consultado el 7 de agosto de 2014)

⁶⁰⁶ Miguel Ángel Osorio Chong, Luis Videgaray; Aurelio Nuño; Felipe Solís Acero (faltan áreas de competencia)

⁶⁰⁷ PAN Gustavo Madero, Santiago Creel, Marco Adame, Rosa Díaz, Alejandra Zapata y Juan Molinar Horcasitas; PRI César Camacho Quiroz, Martha Tamayo, Raúl Cervantes, Héctor Gutiérrez y Arturo Goicochea; PRD, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Pablo Gómez, Eloy Vázquez, Alejandra Barrales y Guadalupe Acosta Naranjo.

⁶⁰⁸ La Jornada. *Discurso del día 2 de diciembre del 2012, en el acto protocolario de la firma del acuerdo*. <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/03/politica/002n1pol> (consultado el 9 de octubre de 2014)

PRI. El PRD fue el partido más crítico de este acuerdo, a lo que su dirigente, Jesús Zambrano, respondió que “[...] el principal partido de izquierda asume este riesgo de manera responsable, porque no apostamos al desastre en el país”,⁶⁰⁹ agregó que hay que poner un alto a los poderes fácticos porque “[...] indigna que hayan doblegado una y otra vez a los gobiernos de uno y otro partido”.⁶¹⁰ Sin embargo, aplaudió y reconoció la voluntad del nuevo gobierno federal en incluir parte importante de la agenda legislativa del PRD en dicho pacto. Por su parte, el dirigente del PAN, Gustavo Madero, declaró, en respuesta a las críticas, que de ninguna manera “[...] el acuerdo cancel[a] sus diferencias con el tricolor o condición[a] el ejercicio crítico o el deber de ser contrapeso [...]”,⁶¹¹ pero sí permite que, a través de la unidad nacional, se avance en lo esencial. El apoyo del PRI, vino en voz de su presidenta Cristina Díaz quien celebró el acuerdo y reiteró su apoyo público a Peña Nieto.⁶¹²

La agenda del acuerdo planteó tres iniciativas de reforma urgentes, telecomunicaciones, hacendaria y educativa. Adicionalmente, en el acuerdo se especificaron tres ejes rectores: “[e]l fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las

⁶⁰⁹ Herrera, Claudia y Alonso Urrutia. 2012. “Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firma el pacto por México”. *La Jornada*. 3 de diciembre. <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/03/politica/002n1pol> (consultado el 5 de mayo de 2015)

⁶¹⁰ Aristegui, Carmen. *Periodista trata de interpretar a quienes se refería y ella señala: los líderes sindicales al SNTE, Elba Esther Gordillo, PEMEX, Carlos Romero Deschamps; Duopolio televisivo televisa y azteca; narcotráfico y crimen organizado*. <http://aristeguinoticias.com/0212/mexico/a-que-poderes-facticos-se-refiere-el-pacto-por-mexico/> (consultado el 4 de febrero de 2015)

⁶¹¹ Herrera y Urrutia. *Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firma el pacto por México*.

⁶¹² Herrera y Urrutia. *Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firma el pacto por México*.

políticas públicas”,⁶¹³ 95 compromisos de gobierno y cinco agendas prioritarias.⁶¹⁴

- Sociedad de derechos y libertades.
- Crecimiento económico, empleo y competitividad.
- Seguridad y justicia.
- Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- Gobernabilidad democrática.

El tema educativo se ancla en el primer acuerdo; Sociedad de Derechos y Libertades, y se inscribió en dos rubros: Educación de calidad y con equidad (1.3) y Derechos y desarrollo de los pueblos indígenas (1.6). Los objetivos específicos del acuerdo en materia educativa eran los de aumentar la calidad de la educación básica, la matrícula y la calidad de la educación media superior y superior, y recuperar la rectoría en el sistema educativo. Para lograrlo se acordaron 12 compromisos, los cuales se convertirían posteriormente en las modificaciones normativas:

- Sistema de información y gestión educativa única.
- Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).
- Autonomía de gestión de las escuelas.
- Escuelas de tiempo completo.
- Computadoras portátiles con conectividad.
- Servicio profesional docente.
- Fortalecer la educación inicial de los maestros.
- Incrementar cobertura de educación media superior y superior.
- Programa nacional de becas.

⁶¹³ Pacto por México. 2012, *Los 5 acuerdos*.

⁶¹⁴ Pacto por México. 2012, *Los 5 acuerdos*.

- Incluir la enseñanza sobre los derechos humanos en la educación básica y media.
- Educación para los habitantes de la comunidad indígena.
- Acceso equitativo a la educación de los habitantes de la comunidad indígena.

I.2 Presentación de la Iniciativa de Reforma Constitucional

Una de las acciones que reforzó el interés del presidente por retomar la rectoría de la educación en México, fue el nombramiento de Emilio Chuayfett Chemor como Secretario de Educación, experimentado político priista, quien era, además, reconocido como uno de los principales adversarios de la lideresa magisterial Gordillo, y quien se presume fue quien provocó su expulsión del partido en 2005.⁶¹⁵ Esta decisión buscaba enviar una señal clara al sindicato sobre el rumbo que tomaría la relación entre ambos actores.

Con esta figura encabezando al sector educativo, y con el consenso político alcanzado, el 10 de diciembre del 2012 Emilio Chuayfett envió, por medio de la Secretaría de Gobernación, la iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Constitución, en materia de educación a los secretarios de la Cámara de Diputados, con base en las facultades que le confiere el Artículo 71, Fracción I de dicha Constitución, así como el Artículo 27, Fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En esta reforma destacan la creación del Servicio Profesional Docente (SPD); la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano autónomo; la creación del sistema educativo nacional; y la

⁶¹⁵ Guerre Guerrero, Claudia y Antonio Baranda. 2012. "Va Chuayfett a SEP, rival de Gordillo". Grupo Reforma. 1 de diciembre. www.reforma.com (consultado el 5 de mayo de 2015)

tarea de asegurar la idoneidad de los conocimientos de los docentes a través de concursos de oposición y evaluaciones destinadas para ellos, entre otros.

En la exposición de motivos, el ejecutivo deja en claro la necesidad de este cambio estructural, al manifestar que, una vez que se ha cumplido el objetivo de cobertura educativa en los niños y jóvenes menores de 15 años, el reto actual es impartir una educación que responda a las demandas de nuestro tiempo, una educación de calidad para impulsar el desarrollo social, político y económico, y para impulsar la iniciativa se apoya en la demanda de la sociedad mexicana. Pone en el lugar central del cambio normativo y de paradigma al sector magisterial, con la propuesta de la creación del SPD, sin amenazar la garantía o estabilidad de los derechos adquiridos por los docentes.

Durante la presentación de la propuesta en el emblemático Museo Nacional de Antropología e Historia, y en presencia de los dirigentes de los principales partidos políticos, el presidente Peña Nieto retomó este tema en particular, cuando dijo que la reforma se proyecta como una medida necesaria y, sobre todo, positiva para los maestros del sector público, ya que...

[...] los buenos maestros tendrán la oportunidad de ascender con base a sus méritos profesionales. Es momento de abrir camino a los grandes educadores del país [...] reconocer el buen desempeño laboral haciendo que el mérito individual del maestro y los avances de sus alumnos sean criterio fundamental para promoverlo.⁶¹⁶

El discurso oficial claramente se concentraba en posicionar los beneficios de la reforma, con evidente utilidad para los docentes, porque Peña Nieto tenía claro que la única resistencia la encontraría en ese sector; de modo indudable, la opinión pública, medios de comunicación, intelectuales, académicos y medios de comunicación habían expresado desde décadas atrás

⁶¹⁶ Excélsior. *Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación*. Redacción. 10 de diciembre de 2012. <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692> (consultado el 21 de diciembre de 2014)

su preocupación por elevar la calidad de la educación pública, y por erradicar las prácticas sindicales corruptas en la asignación de plazas docentes.

I.3 Dictaminación de Comisiones. Cámara de Diputados

La propuesta se turnó en primera instancia a la Comisión de Educación y Servicios Educativos para consultar su opinión. Dicha comisión celebró su reunión el 12 de diciembre del mismo año, durante esa reunión se analizó la Iniciativa de Reforma, sus apartados, antecedentes, contenido de la iniciativa y considerandos, y se votó de manera unánime (30 miembros) por la viabilidad de la misma. El resolutivo fue turnado para su dictaminación el día 13 de diciembre a la Comisión de Puntos Constitucionales.

En dicha comisión, la propuesta se aprobó de manera general, con 25 votos a favor y dos en contra, con la solicitud de cinco modificaciones (cuadro anexo); y, tomando en cuenta el resolutivo de la Comisión de Educación y Servicios Educativos, emitió el dictamen en sentido positivo.

Solicitada por:	Fracción Legislativa:	Referente a:	Texto:	Modificación:
Carlos Fernando Angulo Parra	PAN	Sistema Nacional de Evaluación	Fracción III	Incluir en la evaluación la opinión del DF, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en especial los padres de familia, en los términos que señale la ley.
Amalia García	PRD	Servicio Profesional Docente	Fracción III	Que el ingreso al servicio docente y promoción a cargos se lleven con principios de igualdad y transparencia, además de promoción, reconocimiento y permanencia que se integren al documento.
Fernando Zárate Salgado	PRD	INEE	Fracción IX	Que ningún integrante, incluido el presidente de la Junta de Gobierno del INEE, durará más de 12 años en su cargo.
Fernando Zárate Salgado	PRD	INEE	Fracción IX	En la elección del presidente de la Junta de Gobierno, tres de sus cinco integrantes tendrán voto mayoritario
Ricardo Villarreal García	PAN	Escuelas de Tiempo Completo	Leyes Secundarias	Que las escuelas de tiempo completo aprovechen los espacios para reforzar el desarrollo académico, deportivo y cultural.

Tabla 4.1 Modificaciones a la iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación solicitadas por la Comisión de Puntos Constitucionales.⁶¹⁷

I.4 Pleno Cámara de Diputados

A pesar de una moción suspensiva promovida por el coordinador del partido Movimiento Ciudadano (MC), el diputado Ricardo Montreal Ávila,⁶¹⁸ y de unas supuestas negociaciones entre el partido magisterial Nueva Alianza con el PRI,⁶¹⁹ la iniciativa se incorporó a la orden del día del 19 de diciembre de 2012.

La presentación la realizó el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Julio Cesar Moreno Rivera, del PRD, quien exhortó a los legisladores a votar a favor de la reforma educativa, en donde se “[...] establecen las medidas necesarias para consolidar una educación de calidad [...]”.⁶²⁰ Posteriormente, los representantes de cada uno de los partidos tomaron la palabra para fijar su posición a favor de la reforma y destacaron las principales contribuciones de la propuesta (cuadro anexo). Como se puede apreciar, los principales puntos de coincidencia tienen que ver con la propuesta de creación del SPD, que normaría, entre otras cosas, la asignación de plazas docentes a través de concursos de oposición, así como un sistema de evaluación docente para la promoción, permanencia y reconocimiento.

⁶¹⁷ Nota 1220. Palacio legislativo, 11-12-2012.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/11_11/1220_reforma_educativa_podria_ser_dictaminada_en_comision_el_proximo_lunes_afirma_el_diputado_jorge_federico_de_la_vega_membrillo (consultado el 6 de marzo de 2015)

⁶¹⁸ Nota 1274. Poder legislativo 17-12-2012. Cámara de Diputados.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/17_17/1274_ricardo_monreal_afirma_que_movimiento_ciudadano_solicitará_suspender_el_debate_de_reforma_educativa_en_la_sesion_de_manana_martes (consultado el 6 de marzo de 2015)

⁶¹⁹ “Nos enteramos que el PRI estaba dispuesto a posponerlo debido a ciertas presiones del Panal; nosotros respetamos los acuerdos que todos los partidos políticos tengan, pero insistimos que esta reforma debe aprobarse ya”. Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales, Fernando Rodríguez Doval, PAN. Nota 1316. Palacio legislativo 19-12-2012. Cámara de Diputados.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/19_19/1316_nueva_alianza_presiona_a_pri_para_posponer_discusion_de_reforma_educativa_rodriguez_doval (consultado el 6 de marzo de 2015)

⁶²⁰ Nota 1319. Palacio legislativo 19-12-2012.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/19_19/1319_moreno_rivera_exhorta_desde_la_tribuna_a_los_diputados_a_votar_a_favor_del_dictamen_de_reforma_educativa (consultado el 6 de marzo de 2015)

Fracción Legislativa:	Representante:	Contribuciones destacadas:
PRI	Alejandra del Moral Vela	Autonomía del sistema evaluador Concursos de oposición para docentes Censo educativo nacional Autonomía de gestión para las escuelas Escuelas de tiempo completo
PAN	Fernando Rodríguez Doval	Concursos de oposición para docentes Evaluación de docentes para su promoción y permanencia Participación de padres de familia en la gestión escolar Transparencia y rendición de cuentas
PRD	Jorge Federico de la Vega Membrillo / Luis Ángel Xariel Espinosa Chazaro	Evaluación de docentes para su promoción y Permanencia Concursos de oposición para docentes Recuperar la rectoría del Estado en materia educativa
PVEM	Ruth Zavaleta Salgado	Educación de calidad para ejercer derechos ciudadanos
PT	Héctor Hugo Robledo Gordillo	Concursos de oposición para docentes sin favoritismos políticos Erradicación de venta de plazas docentes y licencias sindicales Censo educativo nacional
Nueva Alianza ⁶²¹	Dora María Talamante Lemas	Compromiso con la educación de calidad Servicio profesional docente Transparencia y rendición de cuentas

⁶²¹ Era de especial relevancia el posicionamiento legislativo del partido Nueva Alianza, el cual era dirigido por la cúpula magisterial y había sido fundado por Elba Esther Gordillo, dirigente vitalicia del SNTE.

		Escuelas de tiempo completo
		Autonomía de gestión para las escuelas

4.2 Posicionamientos de las fracciones legislativas sobre la iniciativa de decreto.^{622 623 624 625 626 627 628}

En contra se manifestó el partido MC en voz de su coordinador Ricardo Monreal Ávila, quien propuso en la tribuna detener la aprobación de la reforma al plantear que, aunque era necesaria, esta propuesta no había sido suficientemente discutida por investigadores, peritos de la educación y docentes: “La ausencia de los actores más importantes en esta discusión, los maestros, me refiero a los maestros que están frente a grupo, todos ellos están ausentes [...]”.⁶²⁹ Como solución, Monreal Ávila proponía realizar mesas de trabajo para mejorar el dictamen “insuficiente, incompleto y tímido”⁶³⁰ que fue presentado. Su propuesta no prosperó. En el mismo tenor se expresó su compañero de bancada, Gerardo Villanueva Albarrán, quien criticó que, como resultado de la firma del Pacto por México, el poder Legislativo se convirtió en un apéndice del poder Ejecutivo para la aprobación de sus reformas.⁶³¹

I.5 Posición inicial del SNTE

El mismo día que se subió la reforma a discusión del pleno en la Cámara de Diputados, se llevó a cabo la 35 Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional del SNTE. Como acuerdo de esa reunión, la dirigente Elba Esther Gordillo expresó

⁶²² Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 306. www.diputados.gob.mx (consultado el 2 de septiembre de 2015)

⁶²³ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 305.

⁶²⁴ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 304.

⁶²⁵ Nota 1321. Palacio legislativo 19-12-2012.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/19_19/1321_diputados_de_pri_pan_prd_pvem_pt_y_na_se_pronuncian_a_favor_de_la_reforma_educativa_mc_la_considera_incompleta (consultado el 6 de marzo de 2015)

⁶²⁶ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 300.

⁶²⁷ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 309.

⁶²⁸ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 298.

⁶²⁹ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 300.

⁶³⁰ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 299

⁶³¹ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012, p. 308.

ante los medios de comunicación su acuerdo en buscar elevar la calidad de la enseñanza, pero no a través de leyes que amenazaran la estabilidad laboral de sus agremiados, y anunció que el sindicato emprendería acciones de resistencia pacífica sin afectar el ciclo escolar regular.⁶³² ⁶³³ Este posicionamiento público no cambió la agenda legislativa para la aprobación de la reforma, la cual fue turnada a la Cámara de Senadores ese mismo día.

I.6 Comisiones y pleno de la Cámara de Senadores

Una vez recibido el dictamen de la cámara baja, la propuesta se remitió con carácter de urgente a la Comisión de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos del Senado de la República, donde también recibió dictamen positivo, y fue expedida para discusión del pleno del Senado el día 20 de diciembre.

La presentación de la iniciativa corrió a cargo del senador panista Juan Carlos Romero Hicks, presidente de la Comisión de Educación, quien en su intervención explicó que la minuta enviada por la Cámara de Diputados se modificó a fin de incorporar el derecho constitucional a recibir una educación de calidad a partir de dos nuevas herramientas, el SPD y el SNEE.⁶³⁴ Cada una de las fracciones legislativas tomó su turno en la tribuna para expresar su posicionamiento respecto a la iniciativa presidencial. A diferencia de la discusión en la Cámara de Diputados, el PRD y el PT se expresaron abiertamente en contra de la reforma y señalaron aspectos relevantes que

⁶³² El Universal. 2012. *Elba Esther Gordillo dice no a la reforma educativa*. Redacción. 19 de diciembre. <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/891144.html> (consultado el 5 de mayo de 2015)

⁶³³ ADN Político. *El SNTE "en resistencia" en contra de la reforma educativa*. 20 de diciembre 20 de 2012. Redacción. <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2012/12/20/el-snte-en-resistencia-en-contra-de-la-reforma-educativa> (consultado el 3 de enero de 2015)

⁶³⁴ Boletín-0767. Comunicación Senado. Jueves 20 de diciembre de 2012. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/5047-> (consultado el 20 de mayo de 2015)

hacían eco a los reclamos del sector magisterial, como la responsabilidad que se les atribuía del rezago educativo, los límites de la reforma en cuanto a los contenidos educativos, un claro perfil político y la sumisión a las políticas de los organismos internacionales. Además destaca el hecho de que por parte del PRD intervinieron cinco senadores y, por parte del PT, el posicionamiento estuvo a cargo del senador Bartlett, ex priista, quien se había desempeñado como Secretario de Educación en el periodo de Carlos Salinas de Gortari.

Fracción Legislativa:	Representante:	Posicionamiento:
PRD	Raúl Morón Orozco	Destaca el papel de los docentes como actores principales del cambio, pero rechaza la idea de que sean los responsables del rezago educativo.
	Lorena Cuellar Cisneros	Considera a la reforma limitada en su alcance real, ya que solo modifica la relación entre gobierno y sindicato.
	Dolores Padierna Luna	Considera a la reforma un cambio administrativo que no rompe con la dinámica política y electoral del gremio de maestros.
	Adán Augusto López Hernández	Considera que la reforma no atiende las prioridades educativas; calidad educativa, espacios dignos y cobertura.
	Fidel Demédis Hidalgo	Denuncia la falta de un diagnóstico del sistema educativo nacional como base de la iniciativa.
PT	Manuel Bartlett Díaz	Critica que la profesionalización de los maestros se contempla a través de mecanismos superficiales que no atienden el problema de fondo.
		Denuncia la intromisión de los organismos internacionales como la OCDE en la elaboración de políticas públicas.

En apoyo a la iniciativa se pronunciaron el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El PAN, por su parte, se manifestó a favor, pero hizo públicas sus preocupaciones sobre las leyes secundarias que se derivarían de dicha reforma.

Fracción Legislativa:	Representante:	Posicionamiento:
PRI	Mely Romero Celis	Moderniza, democratiza y fortalece el sistema educativo mexicano.
PAN	Javier Corral Jurado	Considera que no es la reforma ideal, por lo que tendrá que soportarse en las leyes secundarias para garantizar el cumplimiento de su objetivo.
		Destaca el sistema de evaluación docente como criterio para el ingreso, promoción y permanencia, lo que rompe con las prácticas corporativas, políticas y partidistas.
PVEM	Gerardo Flores Ramírez	Considera que la reforma garantiza el cumplimiento del compromiso de elevar el nivel educativo del país.

4.4 Posicionamientos a favor de la iniciativa de decreto^{641 642 643}

Una vez finalizada la discusión, se procedió a la votación, siendo aprobada la iniciativa con 113 votos a favor, 11 en contra y 4 abstenciones. De manera particular se plantearon ocho reservas a la propuesta de modificación por parte de los senadores perredistas Fidel Demédis Hidalgo, Armando Ríos Piter y

⁶³⁵ Boletín-0767. Comunicación Senado. Jueves 20 de diciembre de 2012.

⁶³⁶ Boletín-0767. Comunicación Senado. Jueves 20 de diciembre de 2012.

⁶³⁷ Boletín-0767. Comunicación Senado. Jueves 20 de diciembre de 2012.

⁶³⁸ Boletín-0767. Comunicación Senado. Jueves 20 de diciembre de 2012.

⁶³⁹ Diario Oficial de la Federación. *Decreto de modificación del artículo 73 de la constitución*. 26 de febrero de 2013. Diario de debates 20 de diciembre del 2012. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=1&id=40914> (consultado el 20 de febrero de 2015)

⁶⁴⁰ Diario Oficial de la Federación. *Decreto de modificación del artículo 73 de la constitución*. 26 de febrero de 2013. Diario de debates 20 de diciembre del 2012.

⁶⁴¹ Boletín-0767. Comunicación Senado. Jueves 20 de diciembre de 2012.

⁶⁴² Diario Oficial de la Federación. *Decreto de modificación del artículo 73 de la constitución*. 26 de febrero de 2013. Diario de debates 20 de diciembre del 2012.

⁶⁴³ Boletín-0767. Comunicación Senado. Jueves 20 de diciembre de 2012.

Fernando Mayans Canabal, y Manuel Bartlett Díaz del PT, las cuales fueron desechadas por la asamblea. Una reserva más fue propuesta por la senadora Martha Palafox Gutiérrez del PT, en lo referente a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órganos de gobierno que correspondieran con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos. Ésta fue la única reserva aprobada por la asamblea y se incorporó al dictamen.

I.7 Aprobación de la reforma

El proceso de aprobación de la reforma fue expedito. Se recibió el 21 de diciembre por parte de la mesa directa de la Cámara de Diputados, la cual solicitó que se obviaran los trámites de la minuta por ser un asunto urgente y de evidente resolución. El presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Julio César Moreno Rivera, señaló previamente que la reforma podía aprobarse ese mismo día, ya que fueron mínimas las modificaciones⁶⁴⁴ por parte del Senado, y ninguna de ellas alteraba la sustancia normativa.⁶⁴⁵

Para que la reforma se aprobara, se abrió de nueva cuenta la participación de los representantes de las fracciones legislativas, pero los posicionamientos se mantuvieron tal cual, de tal forma que PRI, PAN, PRD y PVEM exhortaron al voto a favor, y el partido MC refrendó su reclamo de no haber tenido un mayor tiempo de análisis y discusión, por lo que insistió en la no aprobación. El partido magisterial Nueva Alianza mantuvo su apoyo, pero

⁶⁴⁴ Recordemos que la modificación más relevante fue la incorporación del término calidad al texto referente a la educación laica, gratuita y obligatoria.

⁶⁴⁵ Nota 1349. Palacio legislativo 21-12.2012.
http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/21_21/1349_diputados_dispensan_tramites_a_minuta_de_reforma_educativa_que_regreso_el_senado_y_el_pleno_inicia_su_discusion (consultado el 6 de marzo de 2015)

exigió en la tribuna que el INEE no debe violentar los derechos adquiridos previamente por los docentes en la implementación de dicha normativa.

El posicionamiento que hizo la diputada panista María Guadalupe Mondragón González es quizás el que mejor resume el espíritu con el que fue aprobada dicha reforma: “La reforma fortalecerá la calidad de la educación. Garantizará que los niños y jóvenes cuenten con los mejores maestros y abonará a que la evaluación sea realizada por un organismo autónomo, sin intromisiones de intereses ajenos a los educativos”.⁶⁴⁶

La votación recogió 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones, por lo que se instruyó a las legislaturas estatales aprobar dicha modificación constitucional, y se inició el procedimiento conforme al Artículo 135 constitucional.⁶⁴⁷

I.8 Aprobación en los estados

El periodo de aprobación en los estados, se caracterizó por un clima tenso a nivel nacional, debido a la reacción del magisterio por la incertidumbre que generaban las modificaciones aprobadas. La principal opositora fue la dirigente nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo, quien en múltiples ocasiones declaró que era necesario contar con la opinión de los docentes, y mantenía en su discurso la premisa de que la reforma educativa tenía intenciones privatizadoras para la educación y “un espíritu de mercado”.⁶⁴⁸ Esto generó que los líderes de las diferentes secciones sindicales en los estados iniciaran una campaña de divulgación en contra de la reforma educativa, realizando marchas

⁶⁴⁶ Nota 1351. Palacio legislativo 21-12-2012.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/21_21/1351_aprueba_camara_de_diputados_modificaciones_que_realizo_el_senado_a_la_reforma_educativa_y_la_envia_a_los_estados (consultado el 6 de marzo de 2015)

⁶⁴⁷ Para recordar, ir a la página XX del Capítulo II donde establece el mecanismo legislativo para reformar un artículo constitucional.

⁶⁴⁸ Periódico El Norte, Nacional. 14 de febrero de 2014. www.elnorte.com (consultado el 5 de mayo de 2015)

y entregando folletos con una interpretación equivocada, y denunciando la intromisión de la OCDE.⁶⁴⁹

Respecto a la campaña de divulgación emprendida por el sindicato, Leopoldo García López, entonces presidente de la Asociación Nacional de Padres de Familia, declaró en una entrevista que el 70% de sus afiliados desconocían la reforma y que estaban siendo mal informados por los líderes sindicales sobre la posible privatización educativa y las nuevas responsabilidades económicas que tendrían los padres de familia en la construcción y mantenimiento de las escuelas, "[e]l SNTE mal informa, incluso, sin saber en qué sentido se van a reformar las leyes secundarias y eso genera mucha preocupación en los padres de familia".⁶⁵⁰ La intención de esta campaña era la de descalificar una reforma que en su implementación erradicaría prácticas sindicales muy arraigadas, pero beneficiosas para ciertos grupos de docentes, como la entrega de plazas vitalicias y hereditarias.

En respuesta, el secretario de educación, Emilio Chuayfett, declaró que la reforma educativa sería consensuada con los maestros, no con el SNTE, debido a que a la organización sindical sólo le corresponde defender los derechos de los trabajadores, y al no ser una reforma laboral, no sería necesaria su aprobación.

El primer estado en aprobar la reforma fue Chiapas, lo que resultó muy destacable, pues es un estado controlado por el sector sindical disidente, la CNTE. Pero esa fue justo la razón por la que los legisladores locales

649 Lo que sí fue cierto, es que dicha organización internacional sí manifestó su aprobación pública a la reforma, en voz de su secretario general, José Ángel Gurría, quien declaró que "[...] las decisiones anunciadas por el presidente Peña Nieto durante su primer mensaje a la nación, los compromisos en materia educativa contenidos en el Pacto por México y la iniciativa de reforma constitucional son signos muy positivos de que un cambio está por venir en este sector". Excelsior. 2013. *Celebra la reforma educativa de México*. 12 de enero.

<http://www.excelsior.com.mx/2013/01/12/nacional/879050#.USYsCGEeQNw.email> (consultado el 15 de mayo de 2015)

650 López Quiroz, Florencio. "Declaración del presidente de la Federación de Asociaciones de Padres de Familia". *Periódico el Norte*, Nacional. 19 de febrero del 2013, p. 5.

coincidieron en que la reforma era “[...] una verdadera opción para salir del rezago educativo”.⁶⁵¹

Del 27 de diciembre del 2012 al 31 de enero del 2013 se logró la aprobación en 25 estados:

Fecha	Estado
27 de diciembre del 2012	Chiapas
28 de diciembre del 2012	Baja California
29 de diciembre del 2012	Coahuila
3 de enero del 2013	Aguascalientes
7 de enero del 2013	Estado de México, Tamaulipas, Veracruz
10 de enero del 2013	Querétaro, Colima, Guerrero
11 de enero del 2013	Chihuahua, Nayarit
12 de enero del 2013	San Luis Potosí
14 de enero del 2013	Durango, Sinaloa
16 de enero del 2013	Hidalgo, Campeche, Yucatán, Baja California Sur
17 de enero del 2013	Jalisco
21 de enero del 2013	Zacatecas
23 de enero del 2013	Tabasco
28 de enero del 2013	Quintana Roo
31 de enero del 2013	Puebla, Nuevo León

4.5 Bitácora de aprobación de iniciativa de decreto en los estados.

El mismo 31 de enero del 2013 se remitió al Congreso de la Unión para ser declarada formalmente el 6 de febrero del mismo año. Después fue promulgada por el Ejecutivo Federal el día 25 de febrero, y publicada en el DOF con entrada en vigencia el día 26 de febrero del 2013.⁶⁵²

I.9 Resistencia SNTE, CNTE y aprehensión de Elba Esther Gordillo

En respuesta a la aprobación de la reforma, el SNTE envió una carta al Congreso de la Unión en la que reclamaba públicamente que no se hubiera entablado un diálogo con todos los actores de la reforma, y exigía el reconocimiento a su organización, como un sindicato legalmente establecido

⁶⁵¹ Ramírez, Jaime y Rolando Ramos. 2012. “Congreso de Chiapas aprueba reforma educativa”. *El economista*. 27 de diciembre. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/12/27/congreso-chiapas-aprueba-reforma-educativa> (consultado el 5 de mayo de 2015)

⁶⁵² Diario oficial de la Federación. Tomo DCCXIII. Número 18. 26 de Febrero del 2013, p. 2. www.diputados.gob.mx (consultado el 26 de febrero de 2015)

para proteger los derechos de los trabajadores al servicio de la educación, razón por la que debió haber sido considerado en la discusión y propuesta.

Apenas trece días después de esta acción, el 26 de febrero del 2013, Elba Esther Gordillo, líder del SNTE, es arrestada en el aeropuerto de Toluca, Estado de México, acusada por la desviación de más de 2 mil 600 millones de pesos (132 millones de euros) de recursos del sindicato para su uso personal. Los periodistas Arturo Cano y Alberto Aguirre sugieren, en su libro *Doña Perpetua*, que la aprehensión fue orquestada directamente por el gobierno federal, debido a que un día antes el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, y el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, la invitaron a cenar y desayunar, respectivamente, para asegurar su estancia en la Ciudad de México los días martes 26 y miércoles 27 de febrero.⁶⁵³ Todas las portadas de los periódicos de circulación nacional tenían como nota de ocho columnas la detención de la dirigente magisterial: “Dan golpe maestro” (Reforma), “La tumbaron” (Milenio) y “Elba presa” (El Universal). A cargo se quedó el profesor Juan Díaz de la Torre; quien en su primera declaración reiteró que “[...] actuaremos con congruencia a nuestros principios y responsabilidad frente a la nación; a nuestra dirigente, la maestra Elba Esther Gordillo, le ratificamos nuestra lealtad, nuestro cariño y nuestra solidaridad; confiamos en la maestra Elba Esther Gordillo y esperamos justicia”.⁶⁵⁴ El juicio de la ex dirigente sindical sigue vigente hasta el día de la conclusión de esta investigación. Días después de este suceso, el posicionamiento público del sindicato cambió de manera radical para apoyar la implementación de la recién aprobada reforma

⁶⁵³ Para mayor información ver: Cano, Arturo y Alberto, Aguirre. *Doña Perpetua. El poder y la opulencia de Elba Esther Gordillo*. México, Grijalbo, 2008, pp. 35-61.

⁶⁵⁴ Noticaribe, Fuente Notimex. 2013. *Asume en la madrugada Juan Díaz de la Torre dirigencia del SNTE en sustitución de Elba Esther Gordillo*. 28 de febrero. <http://noticaribe.com.mx/2013/02/28/asume-en-la-madrugada-juan-diaz-de-la-torre-dirigencia-del-snte-en-sustitucion-de-elba-esther-gordillo/> (consultado el 5 de noviembre de 2014)

constitucional, con un discurso del nuevo dirigente, en el que afirma que “[...] el SNTE avalará la reforma educativa [...]”,⁶⁵⁵ y lo reitera meses después, cuando declara nuevamente que “[...] en nuestra organización sindical, asumimos la determinación de participar de manera responsable y congruente en la reforma educativa, para garantizar la vigencia de artículo tercero constitucional [...]”.⁶⁵⁶

Esto no sucedió con la CNTE, por el contrario, la resistencia incrementó a partir de la aprobación de la reforma. El 8 de mayo instalaron un plantón en el Zócalo de la Ciudad de México por tiempo indefinido, en protesta por la reforma educativa, y el 18 de agosto, dos meses después, se reforzó el plantón con la llegada de aproximadamente 20 mil maestros, que terminaron de posesionarse del zócalo capitalino y los alrededores al Monumento a la Revolución, afectando la seguridad, el comercio y el turismo de esa zona. La protesta versaba sobre la violación de sus derechos laborales con la implementación del sistema de evaluación docente para el ingreso, la promoción y la permanencia en el sector educativo público. De manera paralela organizaron foros regionales de consulta en los estados en los que tenían una mayor presencia, como Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, entre otros. Como resultado de este proceso, la CNTE exigió al Gobierno Federal la derogación de las modificaciones a los Artículos 3 y 73, basados en la supuesta falta de legitimidad del Pacto por México que, aseguran, suplantó los poderes constitucionales, la falta de estudio y consenso con la ciudadanía y los docentes, el perfil laboral y administrativo de la reforma, la falta de modificación en el contenido pedagógico, la violación a los derechos laborales adquiridos y la imposición de

⁶⁵⁵ El Universal. 2013. *SNTE avalará la reforma educativa: Juan Díaz*. Nurit Martínez Caraballo. 28 de febrero. <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/906775.html> (consultado el 5 de mayo de 2015)

⁶⁵⁶ *Mensaje del maestro Juan Díaz de la Torre, motivo de fiestas de diciembre 2013*. <http://seccion3snte.ning.com/profiles/blogs/mensaje-de-fin-de-ano-2013-maestro-juan-diaz-de-la-torre-presiden> (consultado el 6 de marzo de 2015)

la OCDE.⁶⁵⁷ Al no obtener una respuesta satisfactoria por parte del poder Ejecutivo, la CNTE ha realizado movilizaciones violentas y paros de actividades en más de 14 estados, afectando a miles de estudiantes, padres de familia y sociedad en general.

En suma, lograr la aprobación de la reforma educativa con la detención de la lideresa sindical, le otorgó al presidente Peña Nieto un gran capital político de reconocimiento social y legitimidad a nivel nacional e internacional con el que pudo avanzar en su proyecto de reformas estructurales durante el 2013.

II. Constitucional Artículo 3

El concepto de reforma, desde la teoría jurídica, se define como la acción de “[...] volver a formar, rehacer [...] sustituir un texto por otro que tenga un significado más claro o que establezca uno distinto”.⁶⁵⁸

La reforma educativa contempló tres grandes líneas estratégicas para alcanzar el objetivo establecido de elevar la calidad de la educación mexicana: contar con *mejores maestros*, a través de la creación del SPD; *evaluación para la calidad*, a través de la creación del SNEE Sistema Nacional de Evaluación y el Sistema de Información de Gestión Educativa (SIGED); y *mejores condiciones de formación*, a través de impulsar la Autonomía de Gestión, las Escuelas de Tiempo Completo y el equipamiento de los alumnos a través de la entrega de computadoras portátiles.

Es importante mencionar que las dos primeras líneas fueron incluidas en el texto constitucional del Artículo 3, en la Fracción III, que habla de la creación del SPD; y la Fracción IX, que habla de la creación del SNEE, así como la

⁶⁵⁷ *Análisis y Perspectivas de la reforma educativa. Memorias y Resolutivos julio 2013*. México: CNTE, 2013.

⁶⁵⁸ Diccionario Jurídico. *Comunidad Jurídica. Reforma Constitucional*. <http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=551> (consultado el 6 de marzo de 2015)

autonomía del INEE; mientras que, en lo referente a mejores condiciones de formación, sólo quedó plasmado dentro del apartado de programas y políticas federales.

Para efectos de una mayor comprensión de la modificación constitucional, incluyo en este apartado el texto íntegro del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez introducidas las reformas aprobadas:⁶⁵⁹

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado— Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por lo tanto permanecerá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

⁶⁵⁹ El texto en negritas señala las modificaciones de 2012.

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la Fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federales, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. **Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el**

reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la Fracción VII de este Artículo;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuito

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado o promoverá y atenderá los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación inicial y a la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III,
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este Artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;

determinaran sus planes y programas; fijaran los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta Fracción se refiere;

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirán las leyes necesarias, destinadas a distribuir a función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dichos sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación dela Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación era un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;**
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetaran las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y**

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Solo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión,

con excepción de aquellos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

La creación del SPD requirió también una modificación constitucional al Artículo 73, en el que se establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todas las materias, y se adicionó ésta de manera particular en la Fracción XXV.⁶⁶⁰

Los conceptos rectores de la educación en México —laicidad, gratuidad y obligatoriedad del nivel básico y media superior—, se ratifican como una forma de preservar el derecho a la educación de los mexicanos.

⁶⁶⁰ Artículo 73. El Congreso tiene facultad: Fracción XXV. Para establecer el Servicio Profesional Docente en términos del Artículo 3 de esta Constitución [...]. Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero del 1917. Artículo 3. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultado el 3 de julio de 2015)

III. Leyes secundarias

III.1 Ley General de Educación y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Tras meses de inconformidades por parte del gremio magisterial, finalmente, el 13 de agosto del 2013, el presidente Peña Nieto envió al Congreso de la Unión, por medio de la SEP, las tres iniciativas que complementan la reforma educativa: el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; el Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD); y el Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Lo anterior con fundamento en las facultades que le confiere el Artículo 71, Fracción I de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 27, Fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las propuestas de ley fueron recibidas por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que, a su vez, las turnó a la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados. La reunión para su discusión fue agendada para el día 15 de agosto, por su presidente, Jorge de la Vega Membrillo, del PRD, quien desde la recepción de la propuesta declaró que estas leyes en particular serían analizadas a profundidad, tomando en cuenta las preocupaciones y demandas de los docentes en lo referente a sus derechos laborales, así como para evitar la aprobación de leyes punitivas, sino de aquellas que logren fortalecer la calidad del trabajo docente.⁶⁶¹ El plazo de análisis para los miembros de la comisión fue de cuatro días, teniendo como

⁶⁶¹ Nota 3890. Palacio legislativo 14-08-2013.
http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/08_agosto/14_14/3890_recibe_comision_de_educacion_publica_este_miercoles_proyectos_de_leyes_reglamentarias_de_la_reforma_educativa_que_envia_el_ejecutivo_federal (consultado el 6 de marzo de 2015)

prioridad el estudio de la Ley del INEE, ya que tenía un periodo para su aprobación. Al mismo tiempo se convocó a un periodo extraordinario en ambas cámaras para la aprobación de dichas normas secundarias.

Cabe mencionar que el proceso de consentimiento de la normativa derivada de la reforma estuvo fuertemente influenciado por las acciones de resistencia de la CNTE, lo que impidió que se llevara a cabo un proceso idóneo.

En la sesión del 19 de agosto, en la que se discutía la Ley del INEE, un grupo de manifestantes logró ingresar al recinto de manera violenta, vulnerando la seguridad de los diputados que se encontraban en el interior. Esta particular situación generó que se propusiera⁶⁶² la votación de manera general en un solo acto de los tres dictámenes, lo que impidió que se realizaran propuestas o modificaciones.

Adicionalmente, se suscitó un enfrentamiento interno entre las fracciones políticas, por lo que se formó un bloque opositor compuesto por miembros de los partidos PRD, PT y MC, los que incluso dejaron la mesa de dictaminación acusando la falta de condiciones para el diálogo. A pesar de su ausencia, la mayoría votó a favor de los dictámenes que se turnaron para su aprobación al pleno de la Cámara durante el periodo extraordinario.

Este hecho violento, sumado a una amenaza de impedir el inicio del ciclo escolar 2013-2014, ambos protagonizados por la CNTE, obligaron a que en la sede del poder Legislativo se tuvieran que tomar medidas adicionales de seguridad, y se realizaron denuncias por daños y lesiones contra los integrantes de la fracción sindical, además de advertírseles de posibles sanciones por parte de la SEP, lo que agravó el tenso clima social y político.

⁶⁶² Fue presentada por el diputado priista Arnoldo Ochoa González.

En un afán de avanzar en la aprobación de las leyes, se invitó a una comisión de la CNTE a entablar diálogo con una comisión legislativa encabezada por el vicecoordinador del PVEM, Enrique Aubry de Castro Palomino, e integrada por los diputados: Miguel Ángel Aguayo López, del PRI, los perredistas Roxana Luna Porquillo, Trinidad Secundino Morales Vargas, José Luis Esquivel Zalpa, Fernando Cuéllar Reyes, Carol Antonio Altamirano y Víctor Reymundo Nájera Medina, así como Nelly del Carmen Vargas Pérez de MC y Magdalena del Socorro Núñez Monreal del PT.

Durante dicho encuentro, los voceros sindicales manifestaron a los legisladores que no aceptarían el calendario oficial ni los libros de texto por ser “[...] imposiciones que afectan a los niños”.⁶⁶³ El encuentro no logró una negociación que facilitara el proceso legislativo.

Incluso, el periodo extraordinario de sesiones convocado para el 22 de agosto tuvo que trasladarse a un centro de exposiciones, ya que el acceso a la sede legislativa se encontraba bloqueada por manifestantes.

Durante esta sesión, se presentó el dictamen de la Ley General de Educación por parte de la diputada Mónica García de la Fuente del PVEM. Los diputados del partido MC, PT y PRD solicitaron suspender la votación manifestando que la Comisión de Educación no había tomado en cuenta los hechos violentos, la inestabilidad política y crispación social, lo que impidió que se analizara con una visión plural, incluyente y pro garantía, y se tomaran en cuenta las opiniones de los actores involucrados y afectados por dicha legislación. En los discursos de los legisladores oponentes se acusó también al

⁶⁶³ Nota 3952. Palacio legislativo 20-08-2013.
http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/08_agosto/20_20/3952_diputados_de_pri_prd_pvem_pt_y_mc_reciben_en_san_lazaro_a_delegacion_de_la_cnte_que_no_llega_a_tiempo_para_reunirse_con_coordinadores_parlamentarios_de_la_jucopo (consultado el 6 de marzo de 2015)

presidente de abuso y traición, y a la Comisión de Educación de que la dictaminación se realizó de manera irregular, por lo que no debería haberse turnado al pleno.⁶⁶⁴

En la discusión para la aprobación también en lo particular se manifestaron en el mismo sentido los diputados del partido MC Juan Luis Martínez Martínez, Aída Valencia Ramírez, Luisa María Alcalde Lujan, Víctor Jorrín Lozano y Beatriz Córdova Bernal, así como los perredistas Aliet Bautista Bravo y Lorena Méndez Denis.

Las mociones no fueron aceptadas, por lo que se procedió a una votación que resultó en la aprobación⁶⁶⁵ de la reforma a la Ley General de Educación en lo general, y en lo particular con 325 votos a favor, 58 en contra y una abstención.

En el segundo orden del día se encontraba la discusión de la Ley del INEE. El dictamen fue leído por la diputada panista María Guadalupe Mondragón González, secretaria de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, y presentó las modificaciones que se realizaron a los Artículos 3, 5, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 17, 19, 21, 25, 26, 27 y 28.

De nueva cuenta tomaron la palabra tres diputados del MC para expresar su inconformidad con el dictamen, Víctor Manuel Jorrín Lozano, Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila. Su argumentación versó en el concepto de evaluación, alegando que no existía un diagnóstico certero del sistema educativo, por lo que no se podía imponer un sistema de evaluación que además no aseguraba como resultado que se elevara la calidad educativa; por el contrario, acusaban que esta decisión se tomaba en traición a los docentes

⁶⁶⁴ Diario de debates de la cámara de diputados. Año I. Período extraordinario. 21 de agosto de 2013. <http://cronica.diputados.gob.mx> (consultado el 20 de febrero de 2015)

⁶⁶⁵ La sesión que había iniciado el 22 de agosto se alargó, por lo que la aprobación se realizó en los primeros minutos del día 23 de agosto.

mexicanos con una reforma que en realidad era laboral y no educativa. Monreal Ávila, en un acto teatralizado, cerró su intervención exclamando en tribuna: “Qué lástima por aquellos que tienen un origen popular que votan a favor de estas leyes retrógradas, de esta contrarreforma educativa. Griten. Griten”, alentando al pleno del Congreso.⁶⁶⁶

El PRD, en voz de su diputado Miguel Alonso Raya, destacó la crisis social que se estaba enfrentando derivado de este proceso legislativo, y solicitó que se redoblaran los esfuerzos para conseguir un consenso con los docentes disidentes. Por su parte, Francisco Alfonso Durazo Montaña, de MC, presentó una moción suspensiva al proyecto de decreto, señalando que no se puede legislar en sede alterna, y de nueva cuenta responsabilizó a los partidos PRI y PAN de no tomar en cuenta las propuestas y aportaciones de los maestros en resistencia.⁶⁶⁷

La solicitud de suspensión fue desechada y se llevó a cabo la votación para la aprobación en lo general y en lo particular⁶⁶⁸ de la Ley del INEE, con un resultado de 360 votos a favor, 59 en contra y cero abstenciones. La minuta con ambas aprobaciones fue remitida de inmediato al Senado de la República.

La aprobación de la Ley General del SPD estaba programada para esa misma sesión, pero se decidió retirarla de la agenda legislativa por ser la normativa que generaba el mayor rechazo y desaprobación por el sector magisterial. Esta resolución fue explicada por el diputado priista Manlio Fabio

⁶⁶⁶ Diario de debates de la cámara de diputados. *Año I. Periodo extraordinario*. 21 de agosto de 2013.

⁶⁶⁷ Diario de debates de la cámara de diputados. *Año I. Periodo extraordinario*. 21 de agosto de 2013.

⁶⁶⁸ Durante la discusión para la aprobación en lo particular se analizaron dos reservas a los Artículos 32 y 37, pero una vez presentadas fueron desechadas.

Beltrones Rivera, quien la consideró la mejor opción para no detener la reforma educativa y dar oportunidad de entablar un nuevo diálogo con la CNTE.⁶⁶⁹

a) Aprobación en el Senado

El mismo día que se recibió en el Senado, se turnaron a las comisiones correspondientes, las cuales, de manera expedita y sin observaciones, las dictaminaron y turnaron al pleno de la cámara alta. El dictamen fue presentado por el presidente de la Comisión de Educación Juan Carlos Romero Hicks, del PAN, quien destacó la importancia de revisar los temas laborales que no han sido debidamente abordados, y declaró que se debe seguir trabajando en la transformación educativa de México que garantice una educación de calidad y que siga siendo laica, gratuita y obligatoria.⁶⁷⁰

El senador Gerardo Flores Ramírez, del PVEM, destacó la urgencia de avanzar en la reforma educativa, porque México se encontraba en el último lugar en las evaluaciones internacionales realizadas por la OCDE. Flores Ramírez aprovechó su discurso para solicitar que se primara...

[...] el interés superior de la niñez, es decir, evitar que la única solución sean los paros y huelgas por parte del magisterio, pues si bien persiguen una finalidad legítima que consiste en mejorar las condiciones laborales de los mismos, es indispensable garantizar una educación de calidad, permitiendo que los alumnos reciban los cursos escolares completos; en mi grupo parlamentario coincidimos que la pérdida de clases vulnera el derecho de educación de calidad.⁶⁷¹

⁶⁶⁹ Diario de debates de la cámara de diputados. Año I. Periodo extraordinario. 21 de agosto de 2013.

⁶⁷⁰ Boletín-2139. Comunicación Senado. Aprueba senado de la republica modificaciones a la ley de educación. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/8229-boletin-2139-aprueba-senado-de-la-republica-modificaciones-a-la-ley-general-de-educacion.html> (consultado el 20 de mayo)

⁶⁷¹ Artículo 4, Párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En materia internacional, dijo Flores Ramírez, el interés superior de la niñez se incluye en diversos instrumentos, como la declaración de Ginebra en 1924, la declaración de Derechos Humanos de 1948, la declaración de los Derechos del Niño de 1959, hasta la convención de los Derechos del Niño de 1989, en las que se

En contraparte, el senador perredista Benjamín Robles Montoya recriminó que se condenaran las acciones de los maestros, que en su defensa tomaron las calles, cuando la realidad es que fueron objeto de un engaño y una trampa, al igual que los legisladores presentes.⁶⁷²

Tanto el PRI como el partido Nueva Alianza, usaron la tribuna para apoyar la propuesta de decreto de leyes secundarias. Toma especial relevancia la participación de la senadora Mónica Arreola de Nueva Alianza, quien declaró que la reforma educativa serviría “para profesionalizar, dignificar y renovar la reputación de la docencia”.⁶⁷³ Su relevancia radica en que la senadora es la hija de la ex dirigente sindical Elba Esther Gordillo, quien se encontraba presa desde febrero de ese año y, a pesar de ello, ratificó el apoyo de su partido y del sindicato que la respalda para defender la reforma educativa y los planes del presidente Peña Nieto.

Se llevó a cabo la votación para la aprobación y se ratificó con 90 votos a favor y 21 en contra de los dictámenes, sin hacer modificación alguna de la iniciativa emanada de la Cámara de Diputados, por lo que se remitió al ejecutivo para sus efectos constitucionales.

III.2 Ley General del SPD

Al concluir de manera formal con la mesa de diálogo con la CNTE, instalada el 27 de agosto, y con el inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, el PRI se declaró listo para presentar, discutir y, en su caso, aprobar la LGSPD. Así lo declara su coordinador de bancada, Manlio Fabio Beltrones,

identifican cuatro principios rectores que hoy permean la legislación: la no discriminación, la supervivencia y el desarrollo, la participación y el interés superior de la niñez.

⁶⁷² Boletín-2139. Comunicación Senado. Aprueba senado de la republica modificaciones a la ley de educación.

⁶⁷³ Boletín-2139. Comunicación Senado. Aprueba senado de la republica modificaciones a la ley de educación.

quien pone este tema pendiente a discusión con el resto de los partidos políticos: “Nosotros ya tenemos un dictamen y también tenemos un documento en alcance, que toma en cuenta todas las preocupaciones”,⁶⁷⁴ refiriéndose expresamente a la CNTE. El día 1 de septiembre, da inicio el periodo ordinario de sesiones con la asistencia de 467 diputados. El presidente y diputado panista Ricardo Anaya Cortés, después de dar la bienvenida, procede a solicitar la lectura del dictamen de la Comisión de Educación sobre la LGSPD, y propuso a la cámara obviar la segunda lectura declarándolo asunto urgente y de evidente resolución, propuesta que fue avalada por mayoría. El presidente de la Comisión de Educación Pública, Federico de la Vega Membrillo, dio lectura al dictamen y mencionó las modificaciones acordadas por los grupos parlamentarios en el seno de la comisión, “[...] correcciones y ajustes que se requieren para procurar la certeza y calidad jurídica del decreto”,⁶⁷⁵ y que robustecen las garantías de los docentes, con el objetivo de que “[...] no se den acciones punitivas a través de la evaluación”.⁶⁷⁶

Las modificaciones que se realizaron fueron las siguientes:

Artículo	Modificación
Artículo 4	El nombramiento que se otorgue a los docentes que hayan concluido con el periodo de inducción y que tengan una evaluación satisfactoria, será por tiempo indeterminado.
Artículo 22	A los seis meses de haber ingresado al SPD, se le otorgará a los docentes un nombramiento definitivo.

⁶⁷⁴ Nota 4957. Palacio legislativo 01-09-2013.
http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/09_septiembre/01_01/4057_dictamen_de_la_ley_general_del_servicio_profesional_docente_contiene_adendum_con_propuestas_de_la_cnte_y_snte_afirma_beltrones_rivera (consultado el 6 de marzo de 2015)

⁶⁷⁵ Nota 4060. Palacio legislativo 01-09-2013.
http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/09_septiembre/01_01/4060_modificaciones_hechas_al_dictamen_de_la_ley_del_servicio_profesional_docente_garantizan_que_evaluacion_docente_no_sea_punitiva_afirma_de_la_vega_membrillo (consultado el 6 de marzo de 2015)

⁶⁷⁶ Nota 4060. Palacio legislativo 01-09-2013.

Artículo 24	Durante los primeros dos años de aprobación de esta ley, se le otorgará prioridad de acceso al servicio a los egresados de las escuelas normales. Posteriormente se aprobará el acceso a estudiantes egresados de cualquier institución formadora de docentes.
Artículo 27	El Estado tendrá la obligación de designar apoyo por medio de tutores para docentes durante los dos años de su periodo de inducción.

4.6 Listado de modificaciones a la LGSPD.

Las modificaciones fueron aceptadas por la mayoría de los integrantes del pleno.

Una vez aprobadas las modificaciones, se procedió a la discusión y posicionamiento de cada uno de las fracciones legislativas:

Fracción Legislativa:	Representante:	Posicionamiento a favor:
Nueva Alianza	Dora Talamante Lemas	"En el proyecto de decreto de esta ley se deben reconocer los derechos humanos, laborales, profesionales definidos en los tratados internacionales y ratificar expresamente la certeza jurídica que otorga el derecho laboral mexicano en concordancia con el compromiso asumido por el señor presidente de la República [...]".
PRI	Arnoldo Ochoa González	Esta ley "[...] proviene de una reforma constitucional al Artículo 3 y al Artículo 73, reforma constitucional que fue promulgada el 26 de febrero, y que esa reforma tiene como punto principal garantizar la calidad de la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos [...]".
		"En el grupo parlamentario del PRI somos defensores de la educación pública, somos defensores de la educación laica y de la educación gratuita. Ahora defendemos la calidad de la educación".
		"[...] La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Desde la reforma misma tiene la protección a los derechos de los trabajadores docentes [...]".
PAN	Ernesto Alfonso Robledo Leal	"[...] Los maestros que no le temen a la evaluación para mejorar son por mucho la mayoría, la gran cantidad de maestros que sí les importa la educación, que sí están preocupados por mejorar sus condiciones de trabajo para dar mejores resultados y preparar mejor a los niños y jóvenes de nuestro país".

		"La aprobación de este dictamen aportará a la consolidación de las bases que harán posible en un futuro muy cercano que las y los niños de México reciban la educación de calidad que los prepare para afrontar los retos que el desarrollo nacional plantea".
PVEM	Judith Magdalena Guerrero López	"El magisterio es sin duda una profesión en crisis por una serie de circunstancias, pero particularmente por la ausencia de sólidas y modernas políticas públicas del Estado mexicano en materia de formación y capacitación de profesores".
		La crisis se debe a "[...] la carencia de la construcción de una nueva identidad profesional, pedagógica y ética del magisterio [...] la precarización de sus relaciones laborales y al sometimiento de la función docente a esquemas de control burocrático y autoritario que no estimulan el respeto y la dignificación del gremio [...] una profunda desvalorización de la función social de los maestros por una serie de factores que es necesario detener y revertir [...]".

4.7 Posicionamientos a favor de la LGSPD.⁶⁷⁷

Fracción Legislativa:	Representante:	Posicionamiento en contra:
PT	Héctor Hugo Robledo Gordillo	"Las condiciones políticas del país sugieren prudencia en los acuerdos, que se privilegie el diálogo y se construyan consensos. Por el contrario, se quiere imponer la cerrazón, la intolerancia y el 'mayoriteo' en el tema que hoy nos ocupa".
PRD	Agustín Miguel Alonso Raya	"[...] Se debió dar oportunidad a que se abrieran espacios de diálogo y se pudieran corregir cosas que permitieran darle una viabilidad distinta [...]".
MC	Nelly del Carmen Vargas Pérez	"¿Cómo podemos avalar una ley tan peligrosa que abate a los trabajadores magisteriales en todos sus niveles, que deroga todos sus derechos adquiridos, en donde las autoridades educativas pueden anular derechos sin necesidad de declaraciones judiciales? Los estamos exponiendo a que puedan ser sujetos de persecuciones políticas. Estamos convirtiendo a nuestros trabajadores de la educación en sujetos meramente administrativos".

4.8 Posicionamientos en contra de la LGSPD.⁶⁷⁸

⁶⁷⁷ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013. <http://cronica.diputados.gob.mx> (consultado el 20 de febrero de 2015)

⁶⁷⁸ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013.

Como podemos apreciar, el bloque opositor que se formó desde la aprobación de las primeras leyes secundarias se mantuvo firme en su postura de inconformidad a la nueva legislación. Los partidos PRD, PT y MC constantemente se expresaron en contra de la aprobación de las nuevas disposiciones, acusando al Ejecutivo Federal y las otras fracciones legislativas de desatender las demandas del sector magisterial y permitir la aprobación de normativas abusivas que violan los derechos laborales de los trabajadores del magisterio.

Al finalizar la ronda oficial de posicionamientos, de manera particular, se expresaron a favor del dictamen los legisladores perredistas Fernando Belaunzarán Méndez, Arturo Escobar y Vega del PVEM, y los priistas Roy Gómez Olguín y Miguel Ángel Aguayo López. Sus participaciones particulares contribuyeron a reafirmar el objetivo último de la reforma educativa, que era el de elevar la calidad de la educación mexicana a través de garantizar la idoneidad de los docentes, y la preocupación por atender los reclamos históricos de que la administración del servicio profesional docente se atendiera bajo los preceptos de legitimidad, objetividad e imparcialidad, y se erradicaran los esquemas clientelares y corporativistas. Los legisladores mencionados destacaron que esta ley buscaba convertir la actividad docente en una labor digna y atractiva, a partir de otorgarle certeza jurídica a sus condiciones profesionales y económicas. A continuación cito las declaraciones más destacadas durante la participación de los diputados.

El diputado perredista Belaunzarán, en contra de su propia fracción, consideró que la propuesta de ley en discusión sí tomó en cuenta a todas las partes interesadas, resultando en más de 100 modificaciones de forma y fondo

al texto normativo.⁶⁷⁹ Escobar y Vega reiteró en su participación las virtudes de la reforma educativa debido a que...

[...] en su contenido [se incluyen] una serie de transformaciones en materia educativa que generan condiciones de una racionalidad jurídica profesional y económica, de mejor trato para los maestros. Incluye, por supuesto, el mejoramiento de las percepciones salariales de los docentes en términos de sus niveles de desempeño eficiente en la tarea escolar. Con esta ley incorporan acuerdos que fundamentan los procesos legales de ingreso, permanencia y promoción del magisterio, al margen de los tradicionales esquemas de control clientelar y corporativo de los docentes.⁶⁸⁰

Por su parte, el priista Roy Gómez Olguín dejó asentado en su discurso que...

[e]l dictamen se sustenta en postulados eminentemente educativos, tales como el cumplimiento de la obligación atribuida al Estado, todo en el sentido de garantizar la calidad educativa y el aseguramiento de la idoneidad del personal docente, y en funciones de dirección y supervisión para obtener el máximo logro del aprendizaje de los educandos, de las niñas, de los niños, de nuestros adolescentes. En el dictamen que se presenta se atiende el reclamo histórico de los maestros trabajadores para ser reconocidos en función de sus méritos y ser evaluados bajo los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad.⁶⁸¹

Otro diputado priista, Aguayo López, realizó su aportación en el sentido de que...

[l]as nuevas legislaciones en materia educativa tienen un fin común: la calidad de la educación. La reforma a la Constitución y las leyes secundarias buscan y promueven una educación integral basada en cinco principios: la educación es pública, que sea de calidad, la educación es gratuita, es laica y la rectoría educativa le corresponde al Estado [principios rectores de la reforma constitucional en materia educativa presentada por el presidente Peña Nieto].⁶⁸²

⁶⁷⁹ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013.

⁶⁸⁰ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013.

⁶⁸¹ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013.

⁶⁸² Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del*

Por su parte, el PAN argumentó que...

[...] los contenidos de esta ley están acordes con lograr que la profesión docente sea una actividad laboral atractiva, de tal forma que sea llamativa también para las nuevas generaciones. Que los docentes mantengan una alta motivación a lo largo de toda su carrera profesional, haciendo de esta manera que buenos profesores sean los que permanezcan en ella hasta su jubilación. Y favorece la mejora constante de su desempeño, como condición para el ejercicio de esta vocación.⁶⁸³

Durante la discusión, los diputados Ricardo Mejía Berdeja, del partido MC, y Carol Antonio Altamirano, Silvano Blanco Deaquino y Javier Orihuela García, del PRD, presentaron mociones suspensivas presentando tres argumentos: de procedimiento legislativo (supuestas violaciones al procedimiento de dictaminación), políticos (está vigente el diálogo con la CNTE) y, de naturaleza constitucional (supuestas violaciones a la Ley Federal del Trabajo). Adicionalmente objetaron el engaño a los maestros que han participado en la mesa de diálogo, que aún sin haber concluido de manera formal, ya se habían desechado los resultados y acuerdos derivados de la misma. Las peticiones de suspensión a la aprobación de la ley fueron rechazadas por la mayoría.

De manera particular, los diputados de izquierda se manifestaron en contra de la aprobación de dicha ley en los términos en los que había sido presentada por el Ejecutivo. Basado en el argumento de que se violentaban los derechos constitucionales de los trabajadores, el diputado Ricardo Mejía Verdeja, del partido MC, argumentó de nuevo la falta de consenso magisterial, ya que...

[...] el proceso de reforma debe ser acompañado desde un inicio por representantes de las partes interesadas: gobierno, maestros independientes, sindicatos, trabajadores, padres de familia y la ciudadanía en general. Esto con el fin de garantizar la

ejercicio, Año II. Sesión 3. 1 de septiembre del 2013.

⁶⁸³ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3. 1 de septiembre del 2013.*

manufactura de una reforma integral, en la cual no se pisoteen los derechos laborales de los profesores, ni se ponga en riesgo el carácter laico, la gratuidad y la calidad de la educación.⁶⁸⁴

La diputada Nelly del Carmen Vargas Pérez, del mismo partido, tomó de nuevo la palabra para expresar su molestia en cuanto a que...

[n]inguna de las propuestas recabadas en los debates se incluyó en los proyectos entregados por el gobierno federal, se tiraron al bote de la basura y a través de un albazo legislativo se impusieron por encima incluso de la legalidad, contrarrestando las facultades de la misma Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados.⁶⁸⁵

Aunque el Coordinador del PRD, Silvano Aureoles Conejo, tomó la palabra y aseguró que se habían incorporado más del 90% de las observaciones y las propuestas derivadas de las negociaciones con la CNTE,⁶⁸⁶ sus compañeros de bancada Socorro Ceseñas Chapa, Javier Orihuela García, Roberto López Rosado, Víctor Nájera Medina y José Luis Muñoz Soria lo contradijeron asegurando que eso era falso, y acusando que la autoría intelectual de dicha ley había sido la Secretaría de Gobernación, encabezada por Miguel Ángel Osorio Chong.⁶⁸⁷

Ahora bien, hubo otras fracciones partidistas, como la del PT, que votaron en contra del dictamen debido a que consideraban que la ley era una imposición para sus destinatarios, sobre todo por el perfil intimidatorio y represivo del sistema de evaluación de docentes, y que permitiría despojar a

⁶⁸⁴ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013.

⁶⁸⁵ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013.

⁶⁸⁶ Nota 4059. Palacio legislativo 01-09-2013.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/09_septiembre/01_01/4059_dictamen_de_la_ley_general_del_servicio_profesional_docente_incluye_90_por_ciento_de_las_propuestas_de_la_cncte_afirma_silvano_aureoles (consultado el 6 de marzo de 2015)

⁶⁸⁷ Ese mismo día, en la entrega del primer informe de gobierno, el Secretario Osorio Chong declara que “[l]a LXII Legislatura ha sido sensible al mandato de la sociedad al lograr reformas que trascienden sin duda, en su beneficio y el presidente Peña Nieto está convencido que velar por el supremo interés de la nación significa pasar de la división de poderes al entendimiento y colaboración entre poderes”.

los maestros de sus plazas mediante una aplicación retroactiva de la ley; contraria a lo que se prevé en el primer párrafo del Artículo 14 constitucional.

688

Siendo las 20:40 horas de ese primero de diciembre, se da por concluido el debate y se somete a la primera votación al dictamen, resultando en su aprobación en lo general, la LGSPD, con 369 votos a favor, 69 en contra y cuatro abstenciones, y contando con 28 reservas presentadas por los legisladores del PRD, PT y MC.

Para la votación en lo particular, se reinicia el debate con la discusión de las 28 reservas presentadas por los legisladores de oposición del PRD, PT y MC, las cuales fueron rechazadas en su totalidad. Finalmente, después de más de cinco horas de discusión, el día 2 de septiembre se aprobó en lo particular con 375 votos a favor, 73 en contra y una abstención, por lo que se remitió al Senado para su aprobación.

A manera de conclusión, incluyo aquí la declaración del entonces diputado por Nueva Alianza, René Fujiwara Montelongo (nieto de Elba Esther Gordillo), quien en rueda de prensa declaró que “[l]a sociedad mexicana tiene que estar profundamente orgullosa de sus maestros, que están dando una gran demostración de patriotismo sujetándose a esta exigencia, que es prácticamente unánime dentro de la misma sociedad”.⁶⁸⁹

a) Aprobación en el Senado

El día 3 de septiembre del 2013 se iniciaron las discusiones en el Senado en la Comisión de Educación. Su presidente, el senador Romero Hicks, puso de

⁶⁸⁸ Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013.

⁶⁸⁹ Nota 4063. Poder legislativo 02-09-2013.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/09_septiembre/02_02/4063_afirma_fujiwara_montelongo_que_diputados_deben_comprometerse_a_mejorar_las_condiciones_laborales_de_maestros_y_reflejarse_en_el_presupuesto_del_2014 (consultado el 6 de marzo de 2015)

manifiesto que esta ley pretende armonizar el derecho superior a una enseñanza de calidad, y puntualizó que no coincide con las opiniones que señalan la falta de un proceso de análisis y consulta exhaustivo, pues se ha tomado en cuenta la opinión de las diferentes corrientes del magisterio, a los legisladores locales, federales, especialistas y sociedad civil.⁶⁹⁰

La discusión en el Senado fue exhaustiva y se pronunciaron todas las fracciones legislativas. A favor se manifestaron los partidos PRI, Nueva Alianza, PVEM, PAN y un grupo de senadores del PRD. Su argumentación se centró en las ventajas de la normativa secundaria de la reforma educativa para lograr elevar la calidad de la educación a partir de la evaluación del docente, la cual contará con nuevos mecanismos de promoción y reconocimiento; además, reconocieron la apertura del poder legislativo para escuchar e incluir las demandas del sector magisterial disidente.

Fracción Legislativa:	Representante:	Posicionamiento a favor:
Nueva Alianza	Mónica Arriola Gordillo	Considera que el centro del debate es el sistema de evaluación docente como factor para alcanzar la calidad educativa.
PRI	Daniel Amador Gaxiola	Destaca que esta ley servirá como un marco jurídico que obligue al Estado a promover la superación y calidad de la actividad docente.
	Mely Romero Celis	La reforma reconoce la voluntad de los maestros por elevar la calidad de la educación.
PAN	Luisa María Calderón Hinojosa ⁶⁹¹	Reconoció la postura del SNTE en apoyo a la reforma, y al mismo tiempo denunció las actividades de resistencia de los docentes de estados como Michoacán, Guerrero y Chiapas, quienes han protagonizado actos violentos y han abandonado las aulas.
PVEM	Gerardo Flores Ramírez	Reconoció que no hubo acuerdos específicos con la CNTE, pero sí la voluntad de escucharlos e integrar sus preocupaciones, particularmente las relacionadas con sus derechos

⁶⁹⁰ Boletín-020. Senado aprueba Ley General del Servicio Profesional Docente. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/8395-boletin-020-senado-aprueba-ley-general-del-servicio-profesional-docente.html> (consultado 6 de mayo 2015)

⁶⁹¹ Hermana del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa (periodo 2006-2012)

		laborales.
PRD	Isidro Pedraza Chávez y Zoé Robledo Aburto	Apoyaron la reforma y la ley por considerar que sí define las pautas para el desarrollo de una educación de calidad, lo cual beneficiará, sobre todo, a los mexicanos más pobres, quienes podrán salir adelante a pesar de su entorno desfavorable.

4.9 Posicionamiento a favor de la aprobación del dictamen de la LGSPD.^{692 693}

En contra se pronunciaron los partidos de izquierda como lo venían haciendo desde la aprobación de la reforma educativa. El PRD, PT y MC mantuvieron su discurso sobre la violación de los derechos laborales de los docentes a partir de la aprobación de una reforma que en la práctica no es educativa, sino laboral, y además sancionadora; también aseguran que esta reforma no incidirá en el nivel de calidad del sistema educativo.

Fracción Legislativa:	Representante:	Posicionamiento en contra:
PT	Manuel Bartlett Díaz	Denuncia que es en realidad una reforma laboral sancionadora, por lo que reconoce como legítimas las protestas de la CNTE por el grave descontento y frustración del magisterio.
MC	Layda Sansores San Román	Considera que la reforma no cumplirá con el objetivo de elevar la calidad de la educación en México.
PRD	Raúl Morón Orozco	Critica que, con la aprobación de esta ley, se perderán los derechos laborales adquiridos por los docentes y el sindicato.
	Alejandro Encinas Rodríguez	Con la aprobación de esta ley, los docentes pierden sus garantías como trabajadores y se convierten en sujetos administrativos.
	Mario Delgado Carrillo	Legítima la manifestación de los maestros al considerar que no se les abrió un espacio para debate en el poder legislativo.
	Dolores Padierna Luna	Denuncia que la reforma educativa es en realidad una reforma laboral que obedece a intereses políticos y partidistas.

4.10 Posicionamiento en contra de la aprobación del dictamen de la LGSPD.⁶⁹⁴

⁶⁹² Boletín-020. Senado aprueba Ley General del Servicio Profesional Docente.

⁶⁹³ Boletín-021. Senado aprueba Ley General del Servicio Profesional Docente.

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/8396-boletin-021-avala-senado-sin-cambios-la-minuta-que-expide-la-ley-general-del-servicio-profesional-docente.html> (consultado 15 de mayo 2015)

Una vez que concluyeron los posicionamientos, se aprobó el dictamen en lo general con 102 votos a favor y 22 en contra, con Artículos reservados por las fracciones parlamentarias PAN, PRD y PT. El día 4 de septiembre se llevó a cabo la discusión de los Artículos reservados 1, 4, 6, 7, 8, 22, 24, 28, 30, 36, 38, 39, 53, 69, 74, 75, 76, 79 y 83, así como de los transitorios VIII, IX, XVIII, XIX, XXI y XXII. Todas las reservas fueron rechazadas por la asamblea, por lo se concluyó el proceso y se remitió al poder Ejecutivo para su promulgación.

III.3 Poder Ejecutivo. Promulgación de las tres Leyes secundarias

El 10 de septiembre del 2013 en la Residencia Oficial de Los Pinos, Peña Nieto, en compañía de los presidentes de la Cámara de Diputados y Senadores, así como de los presidentes de los partidos PRI, PAN, y PRD, y con la asistencia de los secretarios de estado, empresarios, investigadores y académicos, promulgó las tres leyes reglamentarias de la reforma educativa: modificaciones a la Ley General de Educación, la Ley del INEE y la LGSPD.

En su discurso, Peña Nieto buscó retomar la confianza del magisterio, al mismo que invitó a conocer el sentido real de la reforma, pues afirma que garantiza su estabilidad laboral y les ofrece mayores oportunidades para su desarrollo profesional.⁶⁹⁵ En la misma intervención, reconoció y envió un afectuoso saludo al dirigente de la SNTE, Juan Díaz de la Torre, presente en el acto protocolario, y lo instó a continuar trabajando juntos para elevar la calidad de la educación en México. El presidente concluyó su intervención afirmando que “[c]on la promulgación de estas leyes concluye el camino legislativo, pero

⁶⁹⁴ Boletín-020. Senado aprueba Ley General del Servicio Profesional Docente.

⁶⁹⁵ Olson, Georgina. 2013. “Peña Nieto promulga las leyes secundarias de la reforma Educativa”. Excélsior. 10 de septiembre. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/10/917949#imagen-5> (consultado el 5 de mayo de 2015)

apenas es el inicio de su instrumentación que permitirá al Estado reafirmar su rectoría en la educación”.⁶⁹⁶ El día 11 de diciembre se transmitió la publicación de las leyes secundarias en el DOF y se dio por terminado el proceso legislativo de la reforma educativa.

a) Manifestaciones de la comunidad magisterial

Las acciones de inconformidad de la CNTE continuaron con marchas, manifestaciones, bloqueo de edificios públicos y carreteras federales, así como daños al patrimonio público y privado.⁶⁹⁷ El SNTE, frente a estos actos, mantuvo una postura limitada y de no intervención, encabezada por el nuevo secretario general Juan Díaz de la Torre,⁶⁹⁸ lo que se tradujo en un aparente apoyo al gobierno, que reafirmaba con declaraciones como: “[...] refrendo la conciencia de responsabilidad social del magisterio, su compromiso con el desarrollo nacional y su respaldo a la reforma educativa”,⁶⁹⁹ y en lo referente a las leyes secundarias, “[...] el SNTE [...] no coincide con las medidas adoptadas por los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) de manifestar su rechazo hacia la Ley educativa, ya que su posicionamiento tiene tintes políticos, jurídicos y penales”.⁷⁰⁰ Estas declaraciones, en diferente tiempo y lugar, pusieron en claro la lealtad sindical hacia el proyecto de reforma del sistema educativo mexicano.

⁶⁹⁶ Olson, Georgina. 2013. “Peña Nieto promulga las leyes secundarias de la reforma Educativa”. *Excélsior*. 10 de septiembre.

⁶⁹⁷ Navarro, Israel y Fernando Damián. 2013. “Ante cerco de la CNTE analizan diputados sesionar en sede alterna”. *Milenio, Cámara de Diputados*. 21 de agosto. http://www.milenio.com/politica/CNTE-analizan-diputados-sesionar-alterna_0_139186340.html (consultado el 6 de marzo de 2015)

Animal Político. “Diputados a salto de Mata; sesionarán en sede alterna”.

Redacción. 21 de agosto de 2013. <http://www.animalpolitico.com/2013/08/diputados-y-senadores-abren-periodo-extraordinario-en-el-senado/> (consultado el 14 de febrero de 2015)

⁶⁹⁸ La designación de Juan Díaz de la Torre, se presume, fue impuesta por el gobierno de Peña Nieto.

⁶⁹⁹ El Universal. 2013. Refrenda SNTE su apoyo a nueva ley. Redacción. 13 de abril.

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/205490.html> (consultado el 5 de mayo de 2015)

⁷⁰⁰ Reconoce división interna por la reforma educativa. Redacción. 10 de septiembre de 2013. <http://www.percepcion.com.mx/noticia/40996/snte-reconoce-division-interna-por-la-reforma-educativa#sthash.i28U> (consultado el 4 mayo de 2015)

IV. Servicio Profesional Docente

La relevancia de la creación del Servicio Profesional Docente (SPD) se debe a que, por primera vez, se establecen “[...] a nivel nacional las bases de ingreso, promoción y permanencia de los docentes en el servicio educativo [...]”⁷⁰¹ y su implementación a través a un proceso de evaluación que considera que la evaluación es “[...] el proceso mediante el cual comparamos lo que queremos (la utopía de la calidad) y lo que tenemos (la realidad de calidad que contamos) con el fin de tomar decisiones conducentes a alcanzar la calidad”.⁷⁰²

Este sistema considera como elemento determinante los conocimientos y las aptitudes del docente en activo (sobre los beneficios de antigüedad) para mejorar la calidad de enseñanza que se imparte a los alumnos. Esta política obedece además a un compromiso que el gobierno de México adquirió con la OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas, y en el que se establece que la mejor manera de elevar los resultados educativos es “[...] construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas”.⁷⁰³

El SPD tiene los propósitos de mejorar la calidad y la práctica profesional; asegurar la idoneidad de lo conocimientos, capacidades y nivel de desempeño suficiente; reconocer la función docente, así como asignar presupuestos para superar las debilidades, otorgar estímulos que favorezcan el desempeño docente y garantizar su formación.

⁷⁰¹ Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012. www.diputados.gob.mx (consultado el 2 de septiembre de 2015)

⁷⁰² González, Luis. 2002. *La mejora de la calidad. Síntesis de una búsqueda*. En *Sintética, Revista del Departamento de Educación y de Valores del ITESO*. Número 20, (enero-junio de 2002). Tomado de Diario de debates de la Cámara de Diputados. Año I. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012.

⁷⁰³ *Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Mejorar las Escuelas: estrategias para la acción en México*. OCDE, 2010.

Esta política se garantiza a través de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LSPD), norma secundaria y reglamentaria de la Fracción III del artículo 3, que “[...] rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio”.⁷⁰⁴ En el Artículo 4 Fracción XXXII se define al SPD como el...

[...] conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados.⁷⁰⁵

Este nuevo sistema es el que regula todas las acciones realizadas por el personal docente durante su vida contractual con el sistema educativo público.

IV.1 Objeto, definición y competencias

El propósito del SPD es brindar una educación de calidad y garantizar la suficiencia del desempeño de los docentes, directores y supervisores, así como reconocer y estimular al docente para que llegue a los parámetros de excelencia en la mejora de la práctica docente.⁷⁰⁶ Es por ello que el objeto de la Ley es regular el servicio profesional docente; estableciendo perfiles, parámetros e indicadores, al mismo tiempo que derechos y obligaciones de los docentes, directores, supervisión y asesores técnicos pedagógico, cumpliendo

⁷⁰⁴ Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917.

⁷⁰⁵ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. www.dof.gob.mx (consultado el 2 de abril de 2015)

⁷⁰⁶ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 12 al 20.

con los principios de legalidad, certeza imparcialidad, objetividad y transparencia.

Esta ley establece las competencias y atribuciones de los órganos de gobierno que regulan el sistema educativo nacional, como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en materia del SPD; las autoridades educativas locales en el ámbito de la Educación Básica y Educación Media Superior, y la SEP.⁷⁰⁷

IV.2 Ingreso educación básica y media superior

La Ley establece que todo ingreso al SPD debe realizarse a través de la aprobación de un concurso de oposición, preferentemente anuales, con base a una convocatoria pública y emitida con tres meses de anticipación, donde se establezca el mecanismo, la cantidad de plazas y/o las horas a otorgar.

Una vez que se tienen los resultados, la entrega de plazas se realiza de acuerdo a las listas de preferencia construidas con base en los resultados individuales obtenidos, y se les otorga un nombramiento provisional.

El nombramiento definitivo se otorga después de seis meses de haber ingresado al servicio, y debe acompañarse de una tutoría durante un periodo de inducción de dos años. El objetivo de establecer este primer periodo es el de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias educativas.

Una vez concluido este periodo, se le aplica una evaluación al docente para acreditar su suficiencia. En caso de no obtener un resultado satisfactorio,

⁷⁰⁷ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 7 al 1.

se procederá al cese de su nombramiento sin responsabilidad para el Estado o el organismo descentralizado.⁷⁰⁸

IV.3 Promoción en educación básica y media superior

La promoción en educación básica y media superior comprende la asignación de los cargos de: a) Dirección, b) Supervisión y c) Asesores Técnico Pedagógico.⁷⁰⁹ El criterio general para optar por una promoción es el sistema de evaluación a través de concursos de oposición públicos en ambos niveles. Existe un único requisito para optar por la promoción y acceder a la convocatoria, que es el de contar con un mínimo de dos años de antigüedad en el servicio.

El puesto de Director tiene nombramiento provisional sujeto a un periodo de inducción de dos años, y al resultado de una evaluación para certificar su suficiencia. En caso de no acreditarla, será regresado a la docencia en el puesto de trabajo inmediato anterior a su promoción.

El puesto de supervisión tiene un nombramiento definitivo desde el inicio, y no es sujeto a ningún tiempo de inducción, sólo se tiene la obligación de participar en los procesos de formación continua establecidos por la autoridad local.

La figura de Asesor Técnico Pedagógico es considerada como el promotor y se rige bajo la normativa de concurso de oposición, con un periodo inductivo de dos años ininterrumpidos, durante los cuales recibirá incentivos económicos temporales. Al término será evaluado y, si cumple con los estándares requeridos, obtendrá un nombramiento definitivo; en caso contrario

⁷⁰⁸ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 21 al 25.

⁷⁰⁹ Este tipo de promoción se incluye dentro del concepto de *Otras promociones en el servicio*, establecido en el Artículo 41.

será reincorporado en el puesto de trabajo inmediato anterior a su promoción.⁷¹⁰

IV.4 Reconocimiento en el servicio

El Estado tiene la obligación de crear un programa que reconozca al docente como individuo y en grupo; al otorgarle incentivos temporales o por única vez, para estimular su buen desempeño en las labores dentro y fuera del aula. Así mismo deberá crear un mecanismo que reconozca las mejores prácticas docentes para que sean replicadas en otros centros educativos a partir de la transferencia temporal del personal reconocido, lo que abonará a su desarrollo profesional en distintas funciones.⁷¹¹

IV. 5 Permanencia en el servicio

Se realizará de acuerdo al proceso de evaluación implementado por el INEE para las funciones de docente, dirección y supervisión. La evaluación será obligatoria y se deberá realizar por lo menos una vez cada cuatro años de servicio. En caso de no haber acreditado la suficiencia, el servidor tendrá la oportunidad de participar hasta en tres procesos de evaluación de manera anual y consecutiva. En caso de no lograr el resultado satisfactorio en ninguna de las tres oportunidades, se dará por terminado su nombramiento de manera definitiva sin responsabilidad para la autoridad educativa.⁷¹²

⁷¹⁰ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 26 al 44

⁷¹¹ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 45 al 51.

⁷¹² Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 52 al 54.

IV.6 Perfiles, parámetros e indicadores

La autoridad educativa federal es la responsable de proponer al INEE, los perfiles, parámetros e indicadores, así como los niveles de desempeño máximo y mínimo deseables para ejercer la docencia. La autoridad federal también es la responsable de seleccionar y capacitar a quienes participen como evaluadores.⁷¹³

IV.7 Formación continua, actualización y desarrollo profesional

El Estado es responsable de ofrecer de manera permanente programas de formación continua y actualización gratuita para los docentes que les permita tener un desarrollo profesional y cultural. Los programas deben contemplar, además, opciones de estudios de posgrado e investigación en convenio con universidades. El INEE es el responsable de emitir los lineamientos para la evaluación y certificación de los programas de formación continua.⁷¹⁴

IV.8 Otras condiciones

La Ley establece un año como periodo mínimo de permanencia de los docentes en las escuelas, así como los lineamientos para los procesos de cambio autorizados por la autoridad. Se considera una prerrogativa a esta disposición cuando, por causas de fuerza mayor (sin especificar), sea necesario un cambio de centro de trabajo.

Dentro de este apartado, también se aborda la responsabilidad que se le adjudica al director de los centros educativos para asegurar que los perfiles de los docentes correspondan a sus responsabilidades y su estructura

⁷¹³ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 55 al 58.

⁷¹⁴ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 59 al 60.

ocupacional. En caso de que el director no obedezca esta disposición, se le atribuirá responsabilidad.⁷¹⁵

IV.9 Derechos, obligaciones y sanciones

Los derechos que se establecen para los servidores son: el de participar en los concursos; conocer los perfiles, parámetros e indicadores para la evaluación; acceder a los programas de capacitación y formación continua; ser incorporado a los programas de inducción, reconocimiento, formación continua, desarrollo de capacidades, regularización, desarrollo liderazgo y gestión que correspondan; ejercer el derecho de interponer defensa invocando el procedimiento sancionador; y acceder a los mecanismos de promoción y reconocimiento contemplados en la Ley.

En lo que respecta a las obligaciones, la Ley establece que se deben cumplir los procesos de evaluación, el periodo de inducción, presentar documentación fidedigna, sujetarse a los procesos de evaluación de manera personal, participar en los programas de regularización, formación continua, capacitación y actualización.

Finalmente, las sanciones establecidas, que no están agotadas en esta disposición, son la separación del servicio público sin responsabilidad para la autoridad Educativa cuando incumpla las obligaciones establecidas en la presente ley, o no asista a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de 30 días naturales, sin causa justificada, previo al procedimiento sancionador.

También se establece un procedimiento que contempla un aviso de castigo y el recurso de revisión de los procesos de evaluación al servidor 10

⁷¹⁵ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 61-67.

días previos al dictamen. Las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impida el ejercicio de su función docente, de dirección o como supervisor, deberán separarse del SPD sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión.

IV.10 Transitorios

Dentro de este apartado se establecen la derogación de cualquier precepto que se oponga a este dictamen y la obligación de las autoridades estatales de armonizar su legislación dentro de un plazo de seis meses.

Igualmente se publica la primera calendarización de los concursos de oposición para ingreso al Servicio en educación básica y media superior de acuerdo a esta ley, y se determinan 90 días para que el INEE publique el calendario donde fijara las fechas de la presente ley.

Uno de los aspectos más importantes es el establecimiento de las condiciones que aplicarán al personal que se encuentre en servicio a la entrada en vigor de esta legislación, ya que se les otorga el beneficio de continuar en el servicio o incorporarse a los programas de retiro si no alcanza un resultado suficiente en la tercera evaluación.

Otro aspecto relevante es el de la determinación de la vigencia del programa de carrera magisterial hasta que entre en vigor un nuevo programa de estímulos, para lo cual se establece como fecha límite el 31 mayo de 2015.⁷¹⁶

En resumen, la nueva ley es muy clara en cuanto a las nuevas condiciones del servicio profesional docente, y se debe destacar el otorgamiento de una certeza jurídica que garantiza imparcialidad y objetividad

⁷¹⁶ Diario Oficial de la Federación. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 68 al 83.

en su relación laboral, además de unificar criterios. Se espera que esta nueva legislación erradique la corrupción en la asignación de plazas docentes a nivel nacional, y se premien las capacidades y conocimientos de los docentes, se garantice su idoneidad y se genere un impacto positivo en el sistema educativo de manera general y, particularmente, en los logros de aprendizaje del alumno.

V. Sistema Nacional de Evaluación Educativa y Autonomía del INEE

Para cumplir con la propuesta de creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), se precisó elevar a rango constitucional la autonomía del INEE.⁷¹⁷

Para ello se crea la Ley del INEE,⁷¹⁸ cuyo objetivo es regular estos dos sistemas públicos. La ley secundaria sobre el SNEE incluye en su Artículo 10 la definición y alcance de dicho sistema: “[...] conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente ley [...]”,⁷¹⁹ y comparte con el resto de las modificaciones jurídicas el objetivo de garantizar la calidad de los servicios educativos mexicanos.

En el primer capítulo se establece la definición de todos los conceptos regulados, bajo la consideración de que siempre deberán aplicarse los principios de legalidad, certeza, pertinencia, imparcialidad, objetividad y transparencia.

⁷¹⁷ El INEE, fue creado el 8 de agosto del 2002, cuando Vicente Fox era presidente de la República. El INEE es un órgano desconcentrado de la SEP. La creación derivó de la necesidad de un organismo evaluador que ofreciera herramientas para justipreciar a los sistemas educativos, los planes y programas de estudios del nivel de educación básica.

⁷¹⁸ Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 11 de Septiembre de 2013, p. 13. www.dof.gob.mx (consultado el 2 de abril de 2015)

⁷¹⁹ Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 11 de Septiembre de 2013, p. 2.

Del conjunto de conceptos es importante destacar, dada su relevancia en el marco de la reforma educativa, la definición que establece la Ley al concepto de *evaluación* y los fines para los cuales se implementa. En el Artículo 6 se establece que la evaluación “[...] es la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido [...]”, y debe cumplir los fines de mejorar la calidad de la educación, formular las políticas educativas, los planes y programas derivados, ofrecer información e indicadores de resultados, mejorar la gestión escolar, y fomentar la transparencia y rendición de cuentas.⁷²⁰

En el segundo capítulo se establece la creación del SNEE, su constitución, objeto y fines; la responsabilidad de coordinarlo y de establecer su política de evaluación está a cargo del INEE. En este mismo capítulo se dispone que las entidades federativas tendrán un rol auxiliar en este proceso, con la obligación de respetar los lineamientos emitidos por el Instituto. Finalmente se establece una periodicidad de seis meses para realizar reuniones de intercambio de información sobre el proceso evaluativo entre las autoridades estatales y federales.⁷²¹

Las bases del INEE se asientan en el Capítulo tercero; esta Institución, según la normativa, es un organismo público autónomo, con patrimonio propio, regido por lo que establece esta ley y tiene como principal función organizar el SNEE en coordinación con el SPD y sus competencias. El INEE se compone de

⁷²⁰ Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 11 de septiembre de 2013. Artículo 6.

⁷²¹ Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 10 al 17.

una Junta, una Presidencia, Unidades administrativas, Órganos colegiados y Contraloría interna.⁷²²

La única competencia del Instituto es emitir lineamientos y directrices sobre materia de la evaluación. Para ello se deberán crear o establecer convenios nacionales e internacionales para que se registre en el SNEE toda la información generada sobre evaluación del sistema educativo mexicano. Ésta quedará sujeta a la normativa federal de información pública, transparencia y protección de datos personales, dejando reservados datos cuya difusión ponga en riesgo los instrumentos de evaluación educativos.⁷²³

Para garantizar la vigilancia, transparencia y rendición de cuentas, se creó una Contraloría interna que deberá garantizar el debido ejercicio de la función pública de los integrantes del Instituto. Y como es un órgano público autónomo, las relaciones laborales de sus trabajadores se regirán por el Artículo 123 constitucional, apartado B.⁷²⁴

Es importante mencionar que, atendiendo a las recomendaciones y exigencias de organismos nacionales e internacionales, se creó un área de participación social integrado por los actores del proceso educativo y representantes del sector social, público y privado. Esta disposición quedó inscrita en el Capítulo cinco.

Finalmente, en el Capítulo de Transitorios se otorgó un plazo de seis meses para que las autoridades educativas modifiquen su normativa necesaria para cumplir con los fines de esta ley.

⁷²² Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 30 al 46.

⁷²³ Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 46 al 60.

⁷²⁴ Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 11 de septiembre de 2013. Artículos 60 al 65.

En conclusión, la Ley del INEE y del Sistema de Evaluación, es la concreción de las aspiraciones de la reforma educativa, ya que a partir de la autonomía del Instituto se garantiza la imparcialidad de los mecanismos de valoración, y la SEP pierde ese doble papel de juez y enjuiciado durante décadas. Pero quizá lo más importante es que se desplaza al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación del proceso de evaluación, lo que elimina las posibilidades de negociación política a nivel estatal. El éxito y la consolidación del Instituto sólo se podrá dimensionar con el paso de los años, lo mismo que la eficacia de los procesos de evaluación.

VI. Reforma no constitucional. Ley General de Educación

Una normativa que no está consagrada en el Artículo 3 constitucional, pero que acompaña esta reestructura pedagógica, es la Ley General de Educación, ley reglamentaria de este precepto constitucional y que tuvo que adecuarse a esta nueva visión y política de calidad educativa, por lo que se reformaron 29 artículos, se adicionaron 34 fracciones y se derogaron 3 fracciones.

En las disposiciones generales del sistema educativo mexicano se agregó el concepto de educación de calidad a los Artículos 2, 3 y 32, en los que se establece el derecho de todo individuo de recibirla, y la obligación del Estado de otorgarla, como también de establecer condiciones que permitan el ejercicio de obtener una educación de calidad sin desigualdad en oportunidades de acceso y permanencia. Asimismo, en el Artículo 8, afirma la orientación de la enseñanza, siendo que ésta se deberá regir por los resultados del progreso científico, y debe implementar políticas educativas en los tres niveles de gobierno.

En el Artículo 6 se ratificó la *educación gratuita* y se establecieron los mecanismos y procedimientos en relación a las aportaciones o donaciones económicas de los padres de familia para la escuela, prohibiendo así el pago de cuotas en función de la prestación del servicio al alumno.

Los Artículos 12 y 13, donde se contempla el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), se establece que le corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado dicho sistema, y a las autoridades estatales coordinarse y enviar a la autoridad federal la información relativa al padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares.

Previamente, en los Artículos 10, 12, 13, 16, 20, 21 y 56 de esta ley se establecían los mecanismos de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento de los docentes, por lo que tuvo que modificarse el texto para hacer referencia al recién creado SPD, y remitir a la nueva ley para el desarrollo y aplicación de esos procedimientos.

Es el mismo caso que se aplica en lo referente al sistema de evaluación, por lo que se modifican los Artículos 11, 12, 29, 30, 31 y 34, de tal forma que remitan a la nueva Ley del INEE en lo referente a la evaluación del sistema educativo nacional.

Entre las adiciones, destaco las modificaciones a los Artículos 12 y 13, que establecen las nuevas competencias de las autoridades educativas en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en materia educativa, como la autoridad federal para emitir lineamientos generales para la gestión escolar, y la autoridad estatal para la prestación de servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional.

En cuanto a los tipos de educación y modalidades, se establece en los Artículos 41, 42, 44 y 59 —en los que se incorpora la educación especial—, la educación para adultos y las obligaciones de los docentes de preservar la integridad de los menores.

Para finalizar, uno de los grandes cambios de esta ley fue el aumento del concepto de participación social en la educación, al involucrar a los padres de familia en la toma de decisiones dentro de la escuela, con la posibilidad de opinar sobre los planes y programas de estudios de los alumnos, así como de participar con las autoridades educativas en la búsqueda de soluciones sobre cualquier problema relacionado con la educación de sus hijos.

VII. Políticas y programas federales

Consientes de que la reforma constitucional no resolvería la totalidad de las deficiencias del sistema educativo, ni cumpliría por sí sola los objetivos de modernización y mejora del nivel de calidad de la educación en México, el gobierno federal implementó tres programas paralelos que atenderían las necesidades más apremiantes en lo referente a gestión escolar, rezago en aprovechamiento de horas clase y equipamiento tecnológico de los alumnos.

VII.1 Autonomía de gestión

Este programa fue establecido a partir del Acuerdo Secretarial 717, donde se establecen los lineamientos para formular programas de Gestión Escolar, la cual se define como “[...] la capacidad de la escuela de educación básica para

tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece”.⁷²⁵

Lo anterior, en el marco de este programa, supone que el impulso a la autonomía de gestión de las escuelas generará las mejores condiciones para que los alumnos alcancen los beneficios educativos, y que al incorporarse en la sociedad tengan las herramientas para desarrollarse de manera plena. Para lograrlo, este programa compromete el apoyo de las autoridades educativas, directores y padres de familia.

La autonomía de gestión no implica la privatización de las escuelas, sino la posibilidad para que puedan tomar las decisiones que permitan su mejor funcionamiento, siempre dentro de la normatividad de carácter general.

El lineamiento lo conforman seis capítulos. El primero, de disposiciones generales, establece el objeto del programa y la aplicación obligatoria para las autoridades educativas, haciendo hincapié en el fortalecimiento de la autonomía de Gestión Escolar de las escuelas de educación básica. Asimismo contiene las bases y los aspectos que deberán contener las acciones y programas, contribuyendo a las siguientes prioridades:

1. mejora de las competencias de lectura, escritura y matemáticas;
2. normalidad mínima de operación escolar;
3. disminución del rezago y abandono escolar;
4. acceso, permanencia y egreso en la educación básica;
5. desarrollo de una buena convivencia escolar;
6. fortalecimiento de la participación social;
7. fortalecimiento de la supervisión escolar;
8. fortalecimiento de los consejos técnicos escolares y de zona;

⁷²⁵ Diario oficial. Acuerdo secretarial # 717. *Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*. 7 de Marzo de 2014, p. 31.

9. descarga administrativa; y
10. fortalecimiento de la evaluación.

Como parte de la implementación del programa, se tendrá que conformar un Comité Técnico Local que apruebe las acciones y programas, haciendo públicos los resultados obtenidos tanto de la evaluación como de la retroalimentación de la comunidad escolar para identificar los problemas y tomar decisiones para la mejora.

Igualmente se tendrá que desarrollar una planeación anual de actividades denominado Ruta de Mejora,⁷²⁶ para llevar a cabo los programas y acciones planteadas con la obligación de elaborar, desarrollar, dar seguimiento y evaluar sus resultados. Para tener una administración con transparencia y rendición de cuentas, se obliga al comité a generar mecanismos para la aplicación de los recursos destinados a programas y acciones que garanticen su eficiencia.

El Director es la máxima autoridad responsable de llevar a cabo la integración de todos los involucrados, docentes, padres de familia y alumnos, y de generar los compromisos y mecanismos de apoyo para la aplicación de las acciones y programas. Por lo anterior, el principal motor de la efectividad de los programas y acciones de autogestión escolar será el director de cada centro educativo, como líder y gestor.

Este programa apuesta a que una buena planeación y programación escolar mejorarán la calidad educativa, y puede obtenerse, como beneficio a corto plazo, la eliminación de las aportaciones voluntarias de los padres de

⁷²⁶ La Ruta de Mejora es un documento libre que cada escuela deberá de elaborar, donde se plasma la planeación escolar anual; podrá ser modificada durante el ciclo escolar para adecuarlas a las necesidades que se van presentando. Deberá contener los siguientes elementos básicos: Autoevaluación/Diagnostico; Prioridades Educativas; Objetivos; Metas; Programación de actividades y establecimientos de compromisos; Estrategias de seguimiento y evaluación.

familia. El principal inconveniente de este programa es que no cuenta con un órgano autónomo que dé seguimiento, evalúe y sancione al directivo en caso de que no cumpla con estas disposiciones normativas.

Según datos emitidos por la Coordinación Nacional del SPD, para enero del 2015 se han etiquetado 1,155 millones de pesos en escuelas localizadas dentro del territorio mexicano, distribuyéndose el 30% durante el año 2014, 45% en diciembre de 2014, y un 25% en enero de 2015, por lo que cada una de las escuelas recibió una aportación económica mínima de 50 mil pesos.

VII.2 Computadoras portátiles. Programa Micompu.mx

El programa piloto se implementó en tres estados, Colima, Sonora y Tabasco,⁷²⁷ durante el año 2014, y consistió en otorgar equipos portátiles a alumnos de quinto y sexto año de primaria, con acceso a Internet y con contenidos precargados idóneos para su edad, con el objetivo de dotarlos de herramientas que propicien un mejor aprendizaje.

Este programa se estableció de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, en su punto 3.1.4, con la siguiente redacción: “Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza aprendizaje, la Secretaria pone en marcha la dotación de equipos de cómputo portátiles para niños que cursan el quinto y sexto grados de escuelas públicas, en sus diversas modalidades: general, indígena, infantil migrante, cursos comunitarios y educación especial [...]”,⁷²⁸ con el objetivo de

⁷²⁷ Dirección General de Comunicación Social. *Discurso del Lic. Emilio Chuayffet Chemor*. México: 2013. “Estados representativos de pluralidad política, económica y cultural del país”. <http://www.comunicacion.sep.gob.mx/index.php/discursos-septiembre-octubre-2013/273-03-octubre-2013-discurso-del-licenciado-emilio-chuayffet-chemor-en-la-presentacion-del-programa-mi-compu-mx-relativo-a-la-dotacion-de-computadoras-portatiles-a-ninos-de-quinto-y-sexto-ano-de-educacion-primaria> (consultado el 5 de agosto de 2014)

⁷²⁸ Documento base. *Dotación de Equipos de Cómputo portátiles*. México: 2013. http://www.basica.primariatic.sep.gob.mx/descargas/TIC_DOTACION_BAJA.pdf (consultado el 6 de agosto de 2014)

“[c]ontribuir, mediante el uso y aprovechamiento de la computadora personal, a la mejora de las condiciones de estudio de los niños, la actualización de las formas de enseñanza, el fortalecimiento de los colectivos docentes, la revalorización de la escuela pública y la reducción de las brechas digitales y sociales entre las familias y comunidades que integran el país”.⁷²⁹

Al mismo tiempo, el programa contempla la dotación de equipos de cómputo portátiles a los maestros, directores y supervisores, para que se mantengan actualizados en el uso de las tecnologías de manera conjunta con los alumnos.

Este programa busca inculcar en el alumno y el maestro el uso de la tecnología como base de su formación, al acceder a contenidos digitales que les brinden herramientas para mejorar en sus estudios y, de manera indirecta, introducir a las familias de los alumnos en la cultura tecnológica.

Como una instrumento más de la implementación tecnológica, se creó en paralelo el sitio web www.clicseguro.sep.gob.mx, para que los alumnos, maestros y padres de familia descarguen información segura sobre las dudas que puedan tener sobre el uso de las tecnologías y las plataformas de comunicación digital.

Al concluir el ciclo escolar 2013-2014 se habían entregado más de 240 mil computadoras (220 mil a alumnos y 20 mil a docentes).⁷³⁰

VII.3 Escuelas de tiempo completo

Para mejorar la calidad de la educación, se estima que cinco horas promedio diarias de clases es insuficiente para lograr el mejor aprovechamiento escolar. Este argumento fue el sustento por el que se creó el Programa de Escuelas de

⁷²⁹ Documento base. *Dotación de Equipos de Cómputo portátiles*. México: 2013.

⁷³⁰ Documento base. *Dotación de Equipos de Cómputo portátiles*. México: 2013.

Tiempo Completo (PETC). Su objetivo es complementar la formación del alumno durante las horas excedentes, que oscilan entre una y tres horas, a través del fortalecimiento de las materias de comprensión lectora, matemáticas, arte y cultura, recreación y desarrollo físico.

La ley dispone que las autoridades educativas establezcan, de forma paulatina y conforme a su presupuesto, escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas.

A este programa podrán incorporarse las escuelas que ofrezcan estudios de preescolar, primaria y secundaria, y adicionalmente funcionará de manera complementaria con la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en la que se dota de alimentos nutritivos a los escolares en zonas identificadas de pobreza extrema, sin costo alguno para los padres de familia, y se prohíbe la venta de alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

Este programa de beneficios se ha implementado de manera gradual en función de las partidas presupuestales autorizadas año por año a cada estado.

Al finalizar el ciclo escolar 2013-2014 se habían beneficiado más de 15 mil escuelas en el país,⁷³¹ y más de 2.1 millones de alumnos.⁷³²

VIII. Información de gestión educativa

Al realizar un estudio detallado de la situación actual del sistema educativo mexicano, las autoridades se encontraron con el problema de no contar con una base de datos exacta y veraz sobre la población activa de maestros, alumnos y escuelas a nivel nacional, por lo que era urgente determinar el

⁷³¹ Escuelas de tiempo completo para una educación de calidad. México, 2013. <http://www.presidencia.gob.mx/escuelas-de-tiempo-completo-para-una-educacion-de-calidad/> (consultado el 5 de agosto de 2014)

⁷³² Los resultados definitivos del Censo se publicaron el 31 de marzo de 2014. Fueron censados un total de 236,973 centros de trabajo, de los cuales 207,682 son escuelas de educación básica y especial, alrededor de 23.6 millones de alumnos y un total de 1.9 millones de individuos que prestan sus servicios en uno o más centros de trabajo.

universo total del sistema educativo mexicano. Por lo anterior, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la SEP realizó el Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) en todo el territorio mexicano, entre los días 26 de septiembre y 13 de diciembre del 2013, cuyos resultados fueron publicados bajo la denominación “Atlas Educativo”.⁷³³

El argumento legal para la realización de este censo se encuentra en el Artículo transitorio 5⁷³⁴ del decreto que reforman los Artículos 3 y 73 de la Constitución, y prevé la creación del SIGED en los artículos transitorios como la plataforma que contenga los datos necesarios para la operación del sistema educativo, permitiendo una comunicación directa entre los directores de escuela y el resto de las autoridades educativas.

El SIGED se establece como una medida para fortalecer la equidad educativa con el compromiso, por parte del Poder Ejecutivo Federal, de revisar la fórmula del Fondo de Aportaciones de la Educación Básica y Normal (FAEB).

Para levantar el censo que comprendió el total de las escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial de las diferentes regiones del país, participaron más de 17 mil personas. El SIGED del país trabajó en disponer de la ubicación geográfica de todos los inmuebles; conocer la infraestructura instalada, servicios, equipamiento y mobiliario escolar; obtener los datos generales del personal que labora en los centros de trabajo, así como las características de sus plazas, docentes frente a grupo etc.; y del registro detallado de los alumnos según el grado y nivel educativo. A continuación se

⁷³³ Se puede consultar en la siguiente página: <http://cemabe.inegi.org.mx>

⁷³⁴ Diario oficial el 26 de febrero del 2013. Punto Presentación. Tomo DCCXIII, número 18, pág. 1 de la tercera sección. *Acuerdo número 676 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.*

presenta la información censada más importante para conocer el sistema educativo mexicano.⁷³⁵

Información General:

1. 236 mil escuelas públicas y privadas
 - a. 87% escuelas de educación básica
 - b. 10.7% administrativos y apoyo a la educación básica
 - c. 1.7% apoyo a la educación especial
 - d. 0.6% escuelas de educación especial
2. 23.5 millones de alumnos
 - a. 18.3% preescolar
 - b. 55.8 % primaria
 - c. 25.6% secundaria
 - d. 0.3% Centro de Atención Múltiple (CAM)
3. 1.1 millones de personal educativo
 - a. 86.8% escuelas de educación básica
 - b. 9.9% administrativos y apoyo a la educación básica
 - c. 2.1% apoyo a la educación especial
 - d. 1.2% escuelas de educación especial

Esta información es relativa solamente al nivel de educación básica. Se prevé que para finales del año 2015 se realice el censo en el nivel de educación media superior.⁷³⁶

⁷³⁵ Los datos que no pudieron ser verificados debido a las condiciones de resistencia de los maestros; se estima que son mas de 24,000 centros de trabajo, 159, 000 docentes y 2,215 alumnos no censados.

⁷³⁶ A la fecha de la realización de esta investigación agosto del 2015, no se ha iniciado con este programa.

CAPÍTULO CINCO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA EDUCATIVA DEL 2013

Una vez establecidos los antecedentes teóricos, históricos y legislativos de la reforma del 2013, y contando con un marco referencial sobre el estado actual de la educación en México, en este capítulo ofrezco un análisis jurídico propositivo de los tres ejes rectores del texto constitucional: educación de calidad, el SPD, y el SNEE. Para este análisis, se tomaron en cuenta tanto la normativa secundaria aprobada en esas materias, así como las jurisprudencias que a la fecha se han emitido. El objetivo de este análisis es contrastar el texto jurídico con su aplicación en los procesos administrativos referentes a la educación y, a partir de eso, encontrar las contradicciones, fallas y omisiones para proponer líneas de modificación, adhesión o eliminación.

La reforma educativa del 2013 fue de gran relevancia a nivel nacional, debido a que el tema que atendía era de particular interés social y político en México. Asimismo, generó desde su anuncio una serie de protestas e inconformidades por parte del sector magisterial, a causa del impacto que tiene en sus condiciones contractuales. Incluso, un grupo de docentes solicitó el amparo de la justicia federal al considerar que esta reforma era violatoria a sus garantías constitucionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional en el país, desechó la solicitud de amparo y resolvió por unanimidad la constitucionalidad de la modificación jurídica aprobada.⁷³⁷

⁷³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN. *Sesión del Pleno de Ministros del 9 de julio de 2015*. www.scjn.gob.mx (consultado el 13 de octubre de 2015)

I. Educación de calidad

La modificación más trascendental, quizá no en términos jurídicos, pero sí a nivel social, político y educativo, fue la incorporación al texto constitucional de la palabra *calidad* como una condición de la educación que ofrece el Estado.

La incorporación se hace en el párrafo tercero del Artículo 3, que a la letra dice:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.⁷³⁸

La inscripción de dicho concepto se logra veinte años después de que se incorporara a la normativa internacional; y, aunque el concepto se integrará a las políticas educativas en el 2008 con la Alianza por la Calidad de la Educación,⁷³⁹ no logró un impacto efectivo en las prácticas educativas, ya que, al no elevar esta disposición a nivel constitucional, ni el Estado ni los actores involucrados (autoridades, directivos, docentes, organización sindical y padres de familia) estaban obligados a enfocar sus políticas, programas y acciones educativas a cumplir ese fin.

La trascendencia jurídica no es mayor, debido a que la obligación del Estado de ofrecer una educación de calidad se había garantizado por la Constitución en el 2011, cuando se modificó el Artículo 1 y se estableció que la normativa internacional sobre derechos humanos es aplicable en México con la

⁷³⁸ Diario Oficial de la Federación. "Artículo 3, párrafo tercero". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero del 1917. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultado el 13 de octubre de 2015)

⁷³⁹ La información referente a este acuerdo gubernamental se incluyó en el Capítulo III.

misma jerarquía.⁷⁴⁰ Esta intención se refuerza en el Artículo 4, que establece el principio del interés superior por la niñez en la elaboración y aplicación de normas, ya sean nacionales o internacionales. Este segundo dictamen se deriva de la tesis jurisprudencial 1ª. / 25/2012 (9ª) 334.

En lo que se refiere al término *calidad*, el nuevo texto no incluye una definición, y solo hace referencia a los elementos por medio de los cuales se deberá optimizar el logro académico de los alumnos. La definición de *calidad* se incluye en sus normas secundarias. La LGE lo establece en el Artículo 8, Fracción V:

Será de calidad, entendiéndose por esta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”.⁷⁴¹ La Ley del INEE establece otra definición en su Artículo 5: “cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia.”⁷⁴²

Aunque son coincidentes en las dimensiones de pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia, las definiciones no son rigurosamente iguales, pues están enfocadas de acuerdo a la competencia de sus normativas. Esto supone una ambigüedad jurídica que puede ser motivo de controversia jurisdiccional.

Hay que destacar también que el concepto de *calidad* se suscribe a la educación obligatoria que brinda el Estado, y que, de manera constitucional, comprende los niveles preescolar, primaria, secundaria y preparatoria,

⁷⁴⁰ En este sentido, la SCJN emitió una interpretación al respecto con base en el principio *pro homine*, que establece que la norma aplicable será la que más le beneficie. Tesis Aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 1.4º. A. 20K (10), Tomo II. 1 de diciembre de 2013, p. 1211.

⁷⁴¹ Diario Oficial de la Federación. “Artículo 59”. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre del 2013. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSPD.pdf> (consultado el día 14 de octubre de 2015)

⁷⁴² Diario Oficial de la Federación. “Artículo 59”. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. 11 de septiembre del 2013.

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE: Diario Oficial de la Federación. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Publicada*. 11 de septiembre de 2013. https://www.sep.gob.mx/work/apps/site/reforma_educativa/Ley_del_Instituto_Nacional_para_la_Evaluacion_de_la_Educacion.pdf (consultado el 13 de octubre de 2015)

excluyendo con esta redacción a la educación inicial y la educación superior. La omisión en la educación superior excluye, por lo tanto, a la educación normalista o toda aquella formadora de docentes. Si la tesis central de esta reforma es que el docente es el factor determinante en los resultados del alumno, es contradictorio que se haya pasado por alto esta modalidad educativa.

En el párrafo adicionado se establecen los cuatro factores que se considera que determinan o determinarán la calidad educativa: materiales y métodos educativos, organización escolar, infraestructura educativa e idoneidad de docentes y directivos. De esta forma se establece una priorización sobre los aspectos educativos que se deben atender para la consecución del objetivo planteado de garantizar una educación de calidad.

Ahora bien, hay dos aspectos que se deben revisar en torno a la inclusión de estos cuatro factores. En primer lugar —y el que considero más importante— es que solo uno de estos factores fue concretado en la normativa secundaria, que es lo referente a la idoneidad del docente y del directivo a través de la creación del SPD y su reglamentación.

Respecto a los materiales y métodos educativos, una de las mayores críticas, tanto legislativas como por parte de expertos e investigadores, es que la reforma del 2013 no contempló una transformación de fondo de carácter pedagógico ni una revisión del estado actual de los planes de estudios o libros de texto. A los docentes se les concede la libertad de utilizar los métodos de enseñanza que ellos consideren mejores, siempre y cuando cumplan con el plan de estudios en tiempo y forma. De manera paralela se impulsó el programa Micompu.mx, de abastecimiento de equipo de cómputo a alumnos y

docentes, pero no es una medida que respalde esta nueva disposición, pues no se estableció ninguna modificación o reglamentación secundaria.

En lo que se refiere a la organización escolar, la reforma ha impulsado, como un mecanismo de mejora, la autogestión, o autonomía de gestión, sin embargo, se hizo a través de un acuerdo secretarial, otorgándole con esto una jerarquía jurídica inferior por ser una disposición administrativa y no legislativa.

Finalmente, el tema de infraestructura educativa, siendo uno de los aspectos que presenta mayor rezago a nivel nacional y tiene una incidencia importante en las condiciones de aprendizaje de los escolares, requería más que una mención en el texto constitucional o una muestra de voluntad política, un respaldo presupuestal que comprometiera mayores recursos de acuerdo al gasto educativo. Algunos datos que sustentan esta perspectiva: en el 2015 solo se destinó un 3% del presupuesto total a este rubro, a pesar de que el 42% de los planteles a nivel nacional no cuenta con drenaje pluvial; el 30% no cuenta con agua de la red del estado; 11% no cuenta con servicios sanitario; y un 10% no cuenta con electricidad.⁷⁴³ El no haber legislado esta materia permitió, además, que en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el 2016 se propusiera una reducción del 22.4% del presupuesto global, afectando los programas de Escuela Segura y la fusión de 16 programas que entregan recursos para infraestructura educativa, calidad educativa, ciencia, cultura y deportes, entre ellos el programa Escuelas de Calidad.⁷⁴⁴

El segundo aspecto a considerar en el análisis de la inclusión de estas cuatro dimensiones es, justamente, el hecho de que no se hayan considerado

⁷⁴³ Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial.

<http://www.censo.sep.gob.mx/index.php/tabulados-adicionales> (consultado el 14 de octubre 2015)

⁷⁴⁴ Ramos, J.L., Moreno, T. y Suárez, A. "Plantea Hacienda reducción de 22% de los programas". *24 Horas*. 1 de julio de 2015. Edición digital. <http://www.24-horas.mx/propone-hacienda-recortar-22-4-de-programas-presupuestarios/> (consultado el 15 de octubre de 2015)

otros factores educativos de relevancia para alcanzar el objetivo de incrementar la calidad de la enseñanza. Me refiero en lo particular al *medio* del estudiante, uno de los factores determinantes del aprovechamiento escolar, el cual es mencionado por los investigadores más importantes en materia educativa, James Coleman.⁷⁴⁵ A pesar de que sus postulados son de mitad del siglo pasado, estos siguen vigentes en los estudios actuales, tal como lo confirma el ex director del INEE, Felipe Martínez Rizo,⁷⁴⁶ quien defiende su tesis de que el factor más influyente son las prácticas familiares, incluso por encima de los aspectos demográficos, económicos y comunitarios que rodean al estudiante, o los postulados de los expertos del Banco Mundial, Bárbara Bruns y Javier Luque, quienes afirman que el contexto familiar del alumno (educación de los padres, situación socioeconómica y condiciones dentro del hogar, por ejemplo, acceso a los libros) sigue siendo el principal factor predictivo de los resultados del aprendizaje.⁷⁴⁷

Es importante decir que, sin perder de vista que es una reforma educativa, lleva intrínseca una impronta social, por lo que debe establecerse una vinculación entre fines y objetivos de ambos sectores para impulsar programas de mejora en temas como calidad de vida, nutrición, violencia familiar, empleo infantil, entre otros.

⁷⁴⁵ Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C., McPartland J., Wood A., Weinfeld F. y York R. *Equality of educational opportunity*. Washington DC. U. S: Government Printing Office, 1966. En ese mismo tenor lo establece: Jansen, J. 1995. “*Effective schools*” *Comparative Education*, pp.181-200. Tomado de Revista Electrónica de Investigación Educativa. Volumen 11, número 1, (2009).

Participación de los padres de alumnos de educación primaria en actividades académicas de sus hijos. <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/229/782> (consultado el 15 de octubre de 2015)

⁷⁴⁶ Martínez, F. 2004. La educación, la investigación educativa y la psicología. En S. Castañeda. Ed., Educación, aprendizaje y cognición. Teoría en la práctica México, El Manual Moderno, pp. 3-13.

⁷⁴⁷ Bruns, Barbara y Javier Luque. “Foro Sobre Desarrollo de América. Profesores Excelentes. Cómo Mejorar el Aprendizaje en América Latina y el Caribe”. *Grupo del Banco Mundial*, 2014, p. 5. Latina.<http://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20%20Features/lac/LC5/Spanish-excellent-teachers-report.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2015)

Una segunda adición, respecto al concepto de *calidad*, se incluyó en el Artículo 3, Fracción II, Inciso d: “El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbres, los fanatismos y los perjuicios. Además: [...] d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.⁷⁴⁸

Este texto determina que la calidad de la educación será medida a partir de los resultados de aprovechamiento de los estudiantes, y dicha disposición se sustenta con la creación constitucional del Sistema Nacional de Evaluación a implementarse por el INEE.

II. Servicio profesional docente

El segundo eje de la reforma fue la creación del SPD, lo cual se estipula en la Fracción III:

Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la Fracción VII de este Artículo.

Esta adición constitucional representa la mayor aportación de la reforma, debido al establecimiento del mecanismo obligatorio de concurso de oposición

⁷⁴⁸ Diario Oficial de la Federación. “Artículo 3 Fracción II, Inciso d”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero del 1917. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultado el 13 de octubre de 2015)

para el ingreso y la permanencia de los docentes en el servicio público, en el supuesto de que, a través de una evaluación, se garantiza la selección y contratación del personal docente más calificado. Deja establecido que las nuevas obligaciones solo se aplicarán a los docentes que laboran dentro de los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior del Estado.

Esta disposición es la que sustenta la tesis central de la reforma: elevar la calidad del docente para elevar la educativa como su primera condición.⁷⁴⁹ Cabe mencionar que en el 2008, en el amparo de la Alianza por la Calidad, se inició la aplicación de exámenes de ingreso al servicio docente pero de manera opcional, y fueron solo 13 estados los que lo implementaron de manera paulatina, y en ocasiones no para la totalidad de las plazas vacantes. Hubo 19 estados que continuaron con los usos y costumbres de la herencia, venta o asignación directa de plazas por parte del SNTE.

Es por ello que el texto adquiere todavía mayor relevancia, porque, al normar este procedimiento administrativo, de manera indirecta se está acotando la participación de dicho sindicato en el sistema educativo público, lo que responde a una de las principales líneas discursivas del presidente Peña Nieto y de los legisladores durante el proceso de aprobación: la necesidad de recuperar la rectoría del Estado en la materia.

La reforma establece que el objetivo de los concursos de oposición es la garantía de idoneidad del docente. Este objetivo se desdobra en el Artículo 14 de la LGSPD, en el que se establecen la condición de desarrollar los perfiles, parámetros e indicadores, a partir de lo siguiente: generar un marco general de la educación de calidad y de normalidad mínima en el desarrollo escolar; definir

⁷⁴⁹ Imbernón Muñoz, Francisco. 2014. Calidad de la enseñanza y formación del profesorado. Un cambio necesario. España: Ediciones Octaedro, S.L., p. 25.

los aspectos básicos de docencia, dirección y supervisión; identificar las cualidades básicas de desempeño; y establecer niveles de competencia.

La responsabilidad de proponer los perfiles, parámetros e indicadores recae en la SEP, según el Artículo 10 de la Ley Secundaria, que establece que debe considerarse la opinión de las autoridades educativas de los estados de la República; no obstante, el INEE es el responsable de validar y autorizar dicha propuesta.

En el 2014 se publicó un primer acuerdo administrativo denominado *Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnico Docentes*, expedido por la Coordinación del SPD en colaboración con la Subsecretaría de Educación Básica, en donde se establecieron los dominios fundamentales en los que los candidatos deben ser evaluados.⁷⁵⁰ Este acuerdo se modificó en el 2015,⁷⁵¹ al incorporar observaciones provenientes de los estados, tomando como base la experiencia del año anterior.

El segundo párrafo de la fracción adicionada es más específico al referirse a la evaluación obligatoria para los procesos de ingreso y promoción, pero también incorpora los procesos de reconocimiento y permanencia. Esta línea es la que suscitó la inconformidad por parte del sector magisterial, pues no se precisaba cuáles serían las consecuencias del proceso de evaluación para la permanencia, aunque dejaba ver que estaría supeditada a las nuevas normas administrativas y abriría la puerta para que, por primera ocasión, la evaluación tuviera una repercusión en el estatus laboral.

⁷⁵⁰ Concurso de oposición para el ciclo escolar 2015-2016. *Perfiles, Parámetro e Indicadores*. 23 de febrero de 2015. http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/parametros_indicadores/PERFILES_INGRESO_FEBRERO%202015.pdf (consultado el 14 de octubre 2015)

⁷⁵¹ Para mayor información: Concurso de oposición para el ciclo escolar 2015-2016. *Perfiles, Parámetro e Indicadores*. 23 de febrero de 2015.

Por ello, y por las constantes demandas del sector sobre el matiz laboral que podía tomar la reforma educativa, los legisladores en acuerdo decidieron incluir en la reforma la frase de “[...] con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”. Esto significa que los derechos previamente consagrados no podrán ser violentados o afectados por las nuevas disposiciones. Este énfasis se dio particularmente para garantizar los derechos laborales de los trabajadores, los cuales están amparados en el Artículo 123, Fracción B.

A pesar de ello, miles de maestros presentaron un juicio de amparo ante los tribunales federales, por considerar que esta nueva normativa era violatoria de sus derechos adquiridos con anterioridad, y recurrían al Artículo 14 de la Constitución, que a la letra dice: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna [...]”.⁷⁵² La respuesta de la SCJN se oficializó el viernes 25 de septiembre del 2015, cuando emitió una resolución⁷⁵³ que establece que el personal docente al servicio del Estado y sus relaciones laborales se rigen tanto por el Artículo 123, Apartado B, y su ley reglamentaria, así como por el Artículo 3, Fracciones II y III. Esta decisión cierra el debate sobre la supuesta transgresión del Artículo 3 al Artículo 123, y establece que los docentes activos antes de la promulgación de la reforma no serán sujetos al cese de su nombramiento como resultado de la nueva disposición de evaluación de desempeño, en respeto a sus derechos adquiridos previamente. Cabe destacar que los derechos salvaguardados por esta resolución no consideran aquellos supuestos derechos derivados de los usos y costumbres, o

⁷⁵² Diario Oficial de la Federación. “Artículo 14”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultada el 13 de octubre de 2015)

⁷⁵³ Tesis de Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 30/2015 (10a.).

aquellos derivados de las negociaciones o logros sindicales, como la herencia de plazas.

Una consideración importante, derivada de mi análisis, es el hecho de que a partir de la reforma, y posteriormente con el criterio jurisdiccional, se modificó el espíritu del Artículo 3, que desde su creación se había limitado a la regulación de la educación como derecho humano en función de sus destinatarios, y ahora se amplía para incluir criterios laborales y administrativos de los docentes. Incluso cuando se otorgó de manera constitucional la autonomía a la universidad en 1978, se estipuló que las relaciones laborales de los docentes universitarios debían regularse por el Artículo 123 con su propio articulado.

Todo lo anterior ha suscitado que se refuerce la tesis impulsada por los maestros disidentes y algunos grupos legislativos, de que la presente reforma, más que educativa, es una reforma administrativa laboral. A esta inconformidad, se han sumado voces de expertos, como la del escritor Luis Hernández Navarro, del doctor Hugo Aboites⁷⁵⁴ y, particularmente, de Manuel Gil Antón, sociólogo en educación del Colegio de México, quien afirma que esta reforma es en realidad un nuevo acuerdo de regulación de los términos laborales de pertenencia del magisterio.⁷⁵⁵

El discurso oficial siempre defendió la reforma educativa y rechazó las acusaciones en el sentido laboral⁷⁵⁶ hasta septiembre del 2013, cuando, en una desafortunada intervención, el Secretario de Educación declaró que la

⁷⁵⁴ Aristegui. *La reforma educativa es un "retroceso", afecta a maestros: especialistas en MVS*. 29 de agosto de 2013. <http://aristeginoticias.com/2908/mexico/la-reforma-educativa-es-un-retroceso-afecta-a-maestros-especialistas/> (consultado el 25 de agosto de 2015)

⁷⁵⁵ Gil Antón, Manuel. *Reforma educativa sí, pero no así*. *El Universal*. 12 de Septiembre del 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/> (consultado el 15 de mayo de 2015)

⁷⁵⁶ Pacto por México. *La reforma educativa es una reforma laboral disfrazada*. <http://pactopormexico.org/reformaeducativa/> (consultado el 13 de octubre de 2015).

reforma educativa sí era “parcialmente laboral”,⁷⁵⁷ por lo que daba la facultad al Estado de sancionar y aplicar la Ley en ese sentido.⁷⁵⁸

A pesar de ello, lo que se debe reconocer es que la modificación constitucional significa un parteaguas en la relación Estado-Sindicato, que es en beneficio de los ciudadanos y, sobre todo, de los docentes, ya que, como afirma Carlos Ornelas, apunta a un cambio de reglas de juego al elevar el mérito como principio rector del ingreso y promoción.⁷⁵⁹

Como consideraciones finales, el texto de la Fracción III del Artículo 3 estipula que los ingresos que no se realicen de acuerdo a estas nuevas disposiciones no tendrán validez jurídica, lo que implica que todos aquellos nombramientos que se otorguen por la vía de asignación directa no serán reconocidos por la autoridad federal ni serán remunerados. Aunque se establece la sanción para el docente beneficiado (no remuneración), no se establece una sanción para la autoridad estatal que haya incurrido en la falta; añade que en respeto y reconocimiento de la autonomía de las universidades y demás instituciones de educación superior, la reforma las exenta explícitamente del cumplimiento de estas nuevas disposiciones.

III. Sistema Nacional de Evaluación Educativa

El tercer eje rector de la reforma es la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa que respondiera a las nuevas necesidades de evaluación, tanto del concepto de calidad como de los nuevos procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el SPD. Estas son las

⁷⁵⁷ La Jornada. *Es parcialmente laboral, la reforma educativa: Chuayffet. Redacción.* 5 de Septiembre del 2013, p. 9. <http://www.jornada.unam.mx> (consultado el 2 de septiembre de 2015)

⁷⁵⁸ La Jornada. *Es parcialmente laboral, la reforma educativa: Chuayffet. Redacción.* 5 de Septiembre del 2013, p. 9.

⁷⁵⁹ Ornelas, Carlos. “Reformas en educación: mi posición”. *Excélsior*. 8 de enero de 2014. <http://www.eluniversal.com> (consultado el 15 de mayo de 2015)

dos principales responsabilidades que se le otorgan al Sistema en el Artículo 3, Fracción IX, que a la letra dice:

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden;
- y c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

El texto establece que, en primer lugar, la responsabilidad de coordinar e implementar este nuevo sistema de evaluación le corresponde al INNE, que era el responsable desde su creación en el 2002, pero marca una diferencia jurídica importante al otorgarle al instituto, la autonomía del gobierno federal. Esta decisión implica que las autoridades educativas no podrán interferir en los procesos evaluativos del sistema educativo mexicano, tanto de alumnos como de docentes, con lo que se busca asegurar la imparcialidad y objetividad de los procesos y los resultados de las evaluaciones nacionales.

En segundo lugar, la constitución le adjudica a este Instituto la responsabilidad de evaluar la calidad del sistema educativo con base al desempeño y los resultados obtenidos en los cuatro niveles obligatorios, pero no incluye una definición o precisión sobre lo que a calidad se refiere,

solamente establece las tareas que el Instituto debe realizar para cumplir con este objetivo. De nueva cuenta, al no ser definido el concepto de *calidad* en el texto constitucional, no se establece un parámetro exigible por parte del ciudadano en el uso de su derecho a la educación de calidad.

Lo que sí se determina de manera clara en la Fracción IX es la autoridad del INEE sobre la autoridad federal y local en lo referente al diseño de mediciones, expedición de lineamientos y emisión de directrices de las evaluaciones, con el objetivo de asegurar la correcta implementación del sistema.

La definición del SNEE se incluye en su regulación secundaria, mientras que en la Ley del INEE, en su Artículo 10, establece que este sistema es “[...] un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines.”⁷⁶⁰ Las instituciones que son consideradas como parte del sistema son tanto las normativas como las operativas: INEE, Secretaría federal y Secretaría estatal.

Adicionalmente, en esta misma Fracción IX que se adiciona, se establece de manera constitucional la estructura del INEE, así como los procedimientos a través de los cuales se conformará y elegirá a sus miembros. En este aspecto, de manera particular, se observa una contradicción, ya que el proceso contempla que sea el Ejecutivo quien tenga la facultad de proponer una terna al Senado de la República para la elección de consejeros y, de manera parcial, atenta contra el carácter de autónomo que recién se le está otorgando ya que la ley estipula que la Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la

⁷⁶⁰ Diario Oficial de la Federación. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Publicada*. 11 de septiembre de 2013.

cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

IV. Análisis del proceso de implementación de la Ley General del Servicio Profesional

Docente

En el capítulo cuatro de esta investigación se describieron las principales disposiciones integradas en la Ley Secundaria, que sustenta jurídicamente lo estipulado en el Artículo 3, Fracción III, referente a la aplicación de una evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia.

Una vez analizado el espíritu de la reforma, el interés de este segundo análisis es el de contrastar la reglamentación secundaria con su proceso de implementación, con el objetivo de identificar las áreas de oportunidad para que esta ley se fortalezca y cumpla con su objetivo: elevar la calidad educativa a partir de la modificación de los procesos de selección, contratación y promoción del docente.

IV.1 Ingreso

Desde 1951, la asignación de plazas docentes se realizaba de manera directa y discrecional de acuerdo a la propuesta de la autoridad estatal o la

representación sindical, y se otorgaba con carácter de definitiva. Este proceso nunca estuvo regulado y se respetaba por uso y costumbre.

La LGSPD establece en su Capítulo III, Artículos 21 al 25,⁷⁶¹ que “[e]l ingreso al servicio en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados se llevará a cabo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales [...]”.⁷⁶²

De acuerdo al Inciso a del Artículo 21, que establece que los concursos se derivan de las autoridades estatales, en abril del 2014, los 32 estados de la República emitieron su primer convocatoria para la asignación de plazas a través de un concurso de oposición. Esta convocatoria se elaboró de manera central en la Coordinación Nacional de SPD para asegurar que todos los estados cumplieran con la obligación establecida en el Inciso b: anunciar perfiles, requisitos, plazas concursadas, etapas, aspectos y métodos de la evaluación, sedes de registro y aplicación y el calendario.⁷⁶³ El documento base de *Perfiles, Parámetros e Indicadores*, aplicables a esta primera evaluación de ingreso, se publicó en febrero de ese mismo año.

A pesar de la publicación de la convocatoria en tiempo y forma, tres estados, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, no pudieron aplicar el examen de oposición a los estudiantes normalistas, debido a los actos de resistencia y boicot organizados por la CNTE en la fecha programada para el concurso.⁷⁶⁴ Pese al incumplimiento constitucional, no se otorgó una sanción a las

⁷⁶¹ Diario Oficial de la Federación. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Publicada*. 11 de septiembre de 2013.

⁷⁶² Diario Oficial de la Federación. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Publicada*. 11 de septiembre de 2013.

⁷⁶³ LINEE-01-2014. *Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015*. 15 de mayo de 2014. www.servicioprofesionaldocente.gob.mx. (consultado el 13 de octubre de 2015).

⁷⁶⁴ Zócalo. Saltillo. *CNTE impide de nuevo el examen de oposición*. Redacción. 20 de Julio de 2014. <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/cnte-impide-de-nuevo-el-examen-de-oposicion-1405865005> (consultado el 13 de octubre 2015)

autoridades estatales, pues esta situación no estaba prevista en la normativa secundaria. El examen se reprogramó como resultado de una convocatoria extraordinaria, por lo que en ese periodo se detuvo la asignación de plazas docentes.

En los 29 estados restantes, el concurso se celebró el 12 y 13 de julio, sin incidentes mayores. La participación nacional fue de 130 mil 512 maestros, que representa casi el 79% del total de egresados que se registraron para el concurso.

Cabe agregar que se emitió una segunda convocatoria paralela, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo transitorio XXI, que establece que, luego los dos primeros años posteriores a la publicación de la Ley, se podrá emitir una convocatoria pública y abierta en la que participen los egresados de escuelas pedagógicas privadas.

El examen se dividió en dos partes: la primera evaluó conocimientos y habilidades de la práctica docente, y la segunda, habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales. La composición del examen se derivó del documento de *Perfiles, Parámetros e Indicadores*, publicado previamente por la SEP. De igual manera, el 28 de abril de 2013, con más de dos meses de anticipación, se dio a conocer una guía de estudio para los candidatos.

Los resultados de la evaluación se dividieron en tres niveles: I. insuficiente, II. suficiente, y III. suficiente y organizado. Esta clasificación se derivó del documento titulado *Criterios básicos para calificar a los sustentantes*, emitido por la SEP en coordinación con el INEE. Con base a estos parámetros, la idoneidad la cubren aquellos candidatos que hayan obtenido el nivel II o III de suficiencia, que, en el caso de esta primera convocatoria, fueron 51 mil 471 maestros que representaron el 39% del total de participantes. Como no

idóneos, el resultado fue de 79 mil 032 maestros, equivalente al 61%. Esto quiere decir que, de cada 10 postulantes, solo cuatro obtuvieron una plaza docente.

Estos resultados arrojan luz sobre uno de los temas que, considero, son centrales en el debate sobre la efectividad o beneficio de la reforma educativa de 2013, que es el hecho de que los egresados de las escuelas formadoras de docentes no terminan con los conocimientos mínimos requeridos que está exigiendo la autoridad educativa a través de su sistema de evaluación.

Cabe mencionar que la asignación de plazas se realizó con estricto apego al orden de prelación, mecanismo establecido en el Artículo 23, y sin incidencias mayores. Es también destacable que el Sindicato no tuvo participación alguna en el proceso del concurso de oposición.

Finalmente, el Artículo 22 de dicha ley establece la entrega de nombramientos temporales a los docentes idóneos y la obligación de un periodo de inducción de dos años. Los nombramientos definitivos, según este artículo, se otorgan seis meses después de la asignación siempre y cuando el docente no cuente con alguna observación desfavorable por parte del superior jerárquico, sin embargo, el candidato está sujeto a una segunda evaluación al término de su inducción, y, en caso de obtener una nota insuficiente, será cesado de manera definitiva.

En dicho artículo existe una inconsistencia en el uso del término nombramiento definitivo, pues se considera definitivo el nombramiento que se entrega seis meses después de la asignación de la plaza, al mismo tiempo que se considera definitivo el que se otorga con la evaluación al término de la inducción. En ambos casos se puede retirar la asignación del nombramiento por los resultados de la evaluación, lo que implica que el nombramiento nunca

es definitivo, o al menos no en los términos que establece esta ley en el Artículo 4, Fracción XVIII.

IV.2 Promoción

La promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión se manejaba a discreción por parte de la autoridad educativa. A partir de la década de los setenta se inició, con el concepto de escalafón, una comisión mixta constituida por representantes de la SEP y del SNTE. Esta comisión regía el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública,⁷⁶⁵ que consistía en “[...] el sistema organizado en la Secretaría de Educación Pública para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base y autorizar las permutas”.⁷⁶⁶ Las funciones que le correspondían a la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, entre otras cosas, eran principalmente la de convocar a concurso para cubrir las vacantes (plazas), definitivas o provisionales, y resolver los ascensos y las solicitudes de permuta. Los derechos escalafonarios de los trabajadores al servicio de la educación pública “[...] los constituyen la apreciación de los conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y la determinación de la antigüedad de acuerdo con lo que dispone la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional”.⁷⁶⁷ Estos elementos conforman un puntaje que a su vez servían para crear un catálogo

⁷⁶⁵ Diario Oficial Federación. *Tomo CCCXXI, número 31*. 14 de diciembre del 1973. http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf (consultada el 13 de octubre de 2015)

⁷⁶⁶ Diario Oficial de la Federación. “Artículo 1”. *Del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*. 14 de diciembre 1973. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf (consultado el 13 de octubre de 2015)

⁷⁶⁷ Diario Oficial de la Federación. “Artículo 52”. *Del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*. 14 de diciembre 1973. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf (consultado el 13 de octubre de 2015)

escalafonario: “[...] son relaciones nominales que contienen ordenadamente la puntuación escalafonaria de los trabajadores [...]”.⁷⁶⁸ Con esto se elaboraba una lista descendente para la otorgación de promociones con base en el puntaje acumulado.

Con la reforma aprobada, la promoción por concurso de oposición es regida por el Capítulo IV de la LGSPD en sus Artículos 26 al 44. En el primer párrafo se establece como requisito inicial el ejercicio docente por un periodo mínimo de dos años.

De igual manera que para el ingreso, la convocatoria debe ser publicada por cada uno de los estados bajo la disposición central de la Coordinación del SPD. Con la expedición de la LGSPD, el concurso para promoción era una obligación constitucional, pero, a pesar de ello, la convocatoria del 2014 no fue publicada ni ejecutada por razones técnicas y de infraestructura que argumentaron las autoridades federales. Esto fue una clara violación a la Ley y a la Constitución que no se señaló ni se sancionó. El cauce legal que utilizaron fue ampararse en el Artículo transitorio VI, que establece que, mientras no se tenga resuelta la realización del concurso de oposición, las autoridades podrán acudir a la normativa anterior. De todas formas, y para prever una controversia jurisdiccional, la Coordinación del SPD, emitió un documento interno denominado *Criterios para la promoción escalafonaria de educación básica y media superior*.⁷⁶⁹

En dicho documento se estableció que las vacantes generadas posteriores al 31 de mayo del 2014 podrían ser ocupadas de manera

⁷⁶⁸ Diario Oficial de la Federación. “Artículo 64”. *Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública Publicado*. 14 de diciembre de 1973. https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf (consultado el 13 de octubre de 2015)

⁷⁶⁹ Este documento fue emitido por la Coordinación del Servicio Profesional Docente de la SEP y enviado a nivel interno a las autoridades educativas de los 32 estados para su aplicación en el proceso de promoción. El documento no se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

provisional hasta el 15 de agosto del 2015, por medio del catálogo escalafonario vigente.

Antes de iniciar el ciclo 2015-2016, se realizó el primer concurso de oposición para la promoción. Como se mencionó anteriormente, el único requisito legal era contar con un mínimo de dos años en la función. Esta modificación en los requisitos significó un cambio de paradigma al dar oportunidad a los jóvenes recién incorporados, pero con un alto nivel de preparación académica, para que así pudieran aspirar a una posición directiva sin tener que ascender de manera jerárquica por las posiciones intermedias. De esta manera, se rompió con la dinámica en la que la experiencia primaba sobre cualquier otro elemento del perfil docente.

Además, esta convocatoria contó con una participación de 23 mil 586 docentes aspirantes al puesto de director, con un resultado del 60% de aprobación. La figura de asesor técnico pedagógico, por su parte, convocó a más de 7 mil docentes, de los cuales el 42% alcanzó la idoneidad.

A diferencia del concurso de ingreso, el SNTE sí participó como observador del proceso, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 33, en el que se limita su margen de acción, pero se reconoce su derecho como representante del trabajador.

En lo referente a los nombramientos, cabe destacar que el Artículo 27 establece que las promociones a Director consideran un tiempo fijo de dos años para la entrega de un nombramiento definitivo, con previa evaluación de desempeño, mientras que en el caso de las supervisiones se otorga un nombramiento definitivo desde la primera aprobación de la evaluación. Esta diferencia no está sustentada legalmente ni tiene como base ningún criterio administrativo, lo que podría interpretarse como una discriminación, ya que

ambos puestos son similares en lo referente a perfil y responsabilidades. Hasta hoy la autoridad educativa no ha expresado ninguna justificación al respecto.

IV.3 Permanencia y reconocimiento

Anteriormente, la permanecía en el sistema educativo mexicano estaba garantizada por el simple hecho de contar con una plaza docente y un nombramiento definitivo por tiempo indeterminado. Las causas que podían generar una baja del sistema eran faltas administrativas graves, como atentados a la integridad y dignidad de los escolares. Otra de las causas más comunes era la baja por motivos de salud, y en este caso contaban con la posibilidad de optar por una pensión. Incluso la permanencia garantizaba la posibilidad de traspasar su plaza docente a un familiar directo al término de un ciclo de 30 años de servicio. Este uso y costumbre se generalizó a nivel nacional como un derecho adquirido, aunque no tenía un respaldo ni legal ni administrativo.

La disposición de aplicar una evaluación de desempeño a los docentes activos, como requisito indispensable de su continuidad en el servicio público, se establece en el Artículo 52 y 53 de la LGSPD. Ambos artículos han sido los más cuestionados de la Ley, y han generado una serie de amparos ante el poder judicial por la supuesta violación de los derechos laborales previamente adquiridos.

La SCJN ha emitido los criterios que salvaguardan los derechos de los trabajadores, al establecer en diferentes jurisprudencias que la LGSPD, en sus Artículos 52 y 53, no vulnera el derecho humano a la estabilidad del empleo⁷⁷⁰

⁷⁷⁰ Tesis Aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P. XV/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

ni el derecho humano a la libertad de trabajo;⁷⁷¹ los mismos Artículos no vulneran la retroactividad de la Ley en perjuicio del personal docente, agregando el Artículo octavo transitorio,^{772 773} así como los Artículos 52, 53 y los transitorios octavo y noveno no vulneran el principio de progresividad⁷⁷⁴ ni el Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁷⁷⁵ de la misma forma en que no se vulnera el derecho humano al derecho de audiencia.⁷⁷⁶

Respecto a los mecanismos de evaluación para la permanencia del docente, cabe destacar que el articulado de esta ley solo considera la aplicación de una evaluación obligatoria, pero la SEP emitió un acuerdo en abril del 2015 en el que amplía la definición de evaluación del desempeño y agrega disposiciones que deben cumplimentarse a la par del examen. El documento se titula *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación del desempeño docente. Educación Básica* e incluye como requisito de permanencia la elaboración de un expediente de evidencias, un informe de cumplimiento de responsabilidades y de conocimientos, planeación didáctica y, en el caso que aplique, un examen de segunda lengua.

En el caso de la permanencia de puestos directivos, adicional al examen obligatorio, debe entregarse un expediente de evidencias y una ruta de mejora argumentada para la institución en la que se encuentra asignado. Estas

⁷⁷¹ Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 33/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

⁷⁷² Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 36/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

⁷⁷³ Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 37/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

⁷⁷⁴ Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 34/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

⁷⁷⁵ Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 35/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

⁷⁷⁶ Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 32/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

disposiciones se incorporan en el documento antes mencionado emitido por la SEP.

La implementación de la evaluación del desempeño ha requerido que se establezcan cuatro periodos de evaluación de acuerdo al calendario del INEE, en los cuales se distribuirá la totalidad de los docentes y directivos del SPD. Las fechas hasta ahora publicadas confirmadas son: octubre del 2015, febrero del 2016, febrero del 2017 y febrero del 2018. Esto significa que tomará más de dos años completar un primer ciclo de evaluación docente, además de que todavía no se tiene establecido con base a qué criterios se conformarán los grupos de evaluación ni la ponderación de cada una de las herramientas que componen el sistema de evaluación del desempeño.

Los niveles de resultado hasta ahora establecidos son *suficiente*, *insuficiente*, *destacado* e *incremento*; este último solo aplica para docentes de educación secundaria.

La LGSPD, en sus Artículos 52 y 53, considera un proceso de regularización a favor del docente que no haya obtenido la suficiente para permanecer en su puesto. Este proceso consta de uno de acompañamiento y dos oportunidades de evaluación aplicables anualmente.

La resolución, en caso de que después de tres oportunidades de evaluación el docente mantenga su estatus de insuficiente, la Ley, en el Artículo 53, considera el cese definitivo del nombramiento. Esto es aplicable exclusivamente para los docentes que hayan ingresado al SPD después de la promulgación de la reforma.

En el caso de los docentes que se encontraban activos, previo a la promulgación de reforma, se aplicará el Artículo transitorio octavo, que establece la salvaguarda de su nombramiento como funcionario público, más

no como docente, lo que quiere decir que podrá mantenerse dentro del servicio público, pero re adscrito a nuevas responsabilidades.

El reconocimiento, por su parte, se ha vinculado de manera directa a los resultados de la evaluación para la permanencia. En el Artículo 37 se estipula que se deberá crear un programa nacional que permita otorgar incentivos económicos adicionales a los docentes, de acuerdo a su nivel de desempeño. Este programa se publicó el 31 de mayo del 2015, y se tituló *Programa de promoción en la función por incentivos en la Educación Básica* con el objetivo de “[...] reconoce[r] la labor de aquellos maestros de educación especial, preescolar, primaria y secundaria de todo el país que están logrando que sus alumnos obtengan mejores resultados en su desempeño escolar”.⁷⁷⁷

Hasta la publicación de la LGSPD, el reconocimiento se basaba en el Programa de Carrera Magisterial,⁷⁷⁸ el cual fue suprimido por el Artículo transitorio XI. Este Programa nunca fue elevado a nivel constitucional y se mantuvo como parte de las leyes secundarias y, específicamente, en los programas secretariales creados para ello.

V. Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en función del Servicio profesional docente.

La máxima autoridad jurisdiccional en el país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), emitió el 25 de septiembre de 2015, diez resoluciones que acreditan y sustentan la constitucionalidad de la reforma educativa del 2013, en

⁷⁷⁷ SEP. Estímulos a la calidad Docente. Estímulos para mejorar.

<http://www.programaestimulos.sep.gob.mx> (consultado el 15 de octubre de 2015)

⁷⁷⁸ Programa abordado a detalle en el capítulo III.

beneficio del interés general y del interés superior de la niñez en función de la privación del interés individual. Esta tesis causó Estado a partir del 28 de Septiembre del 2015 aplicable a todo el territorio nacional mexicano. Los artículos analizados por los ministros de la Corte, fueron los artículos 52, 53, 76, octavo y noveno transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como la correlación del artículo 3 y 123 constitucional.

En lo referente al artículo 123 constitucional, la Tesis Jurisprudencial, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 30/2015 (10a.) del viernes 25 de septiembre de 2015, establece que existe una correlación entre el artículo 3 y el artículo 123 apartado B, así como con el reglamento derivado, y confirma la obligatoriedad de aplicación de ambos articulados a todo el personal docente público por lo que desechó la argumentación de agravio a los derechos laborales de los docentes.

Este criterio, calla las voces que cuestionaban que el artículo 3 ampliara su función para incorporar la metodología de evaluación docente para garantizar la calidad de la educación. Los docentes son considerados por la constitución como funcionarios públicos y siempre se habían regido por el apartado B del artículo 123. Esta ampliación resultó adecuada al dejar estipulado los nuevos procedimientos aplicables a la selección y contratación del personal docente.

Los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorio, en los que se establece el cese y la readscripción de los docentes que resulten no idóneos en las evaluaciones obligatorias son los que generaron un mayor número de amparos por parte de los docentes, bajo el argumento de que se vulneraba el derecho humano a la estabilidad en el empleo, el derecho a la libertad en el trabajo, el

derecho de retroactividad, el derecho de audiencia y el derecho de progresividad.

El primer concepto analizado fue el derecho humano a la estabilidad en el empleo, y el razonamiento fue concluyente en el sentido de que los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional docente, son legítimos, idóneos, necesarios y proporcionales.⁷⁷⁹ Esta resolución se avala en el argumento de que tanto la constitución como los tratados internacionales justifican el incumplimiento de la característica de disponibilidad en base a la premisa de que el alumno tiene derecho a contar con los docentes más calificados.⁷⁸⁰

En lo que respecta al derecho a la libertad de trabajo, se estableció que efectivamente la constitución lo avala, pero que esa libertad no es absoluta, debido a que en este mismo ordenamiento y en las leyes secundarias se establece el presupuesto del interés general sobre el interés particular, y en este caso, el interés superior es el de la calidad de la educación.⁷⁸¹

El tercer agravio contra el que se ampararon los docentes, era la violación a su derecho de retroactividad, ya que los artículos señalados establecen que al no aprobar la evaluación en la tercer oportunidad, podrían ser cesados a pesar de tener un nombramiento definitivo o temporal. La SCJN resolvió que en ninguno de los dos casos no se configura vulneración alguna, debido a que al momento de la aplicación de la ley, los docentes con nombramiento definitivo continuaban en el mismo estatus pero serían re adscritos a otra área del servicio, por lo tanto continuarían como funcionarios

⁷⁷⁹ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P. XV/2015 (10a.) viernes 25 de septiembre de 2015.

⁷⁸⁰ Tesis Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 35/2015 (10a.) viernes 25 de septiembre de 2015

⁷⁸¹ Tesis Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 33/2015 (10a.) viernes 25 de septiembre de 2015.

públicos. En el caso de los docentes que tuvieran nombramiento provisional, tampoco se cambia su situación, debido a que esa expectativa de basificación de manera indefinida continua intacta, por lo que los ministros en pleno concluyen que ese supuesto no fue modificado.⁷⁸²

El derecho de audiencia se considera vulnerado debido a que en el artículo 76 de la LGSPD se establece que procede un cese de nombramiento a consecuencia de inasistencias a las labores por mas de tres días consecutivos. El argumento fue desechado debido que en ese mismo capítulo se establece en el artículo 75 cual es el proceso para que se de esa resolución y deja establecido tácitamente la garantía consagrada, de dar a conocer al infractor del procedimiento en su contra y establece un término de diez días para su contestación. Cabe aclarar que el docente no podrá ser cesado de manera directa, y en caso contrario el trabajador podrá recurrir ante la misma autoridad o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda.⁷⁸³

Por último, la SCJN estableció improcedente la demanda de vulneración al derecho de progresividad, en función del derecho humano a la estabilidad en el empleo, debido a que como lo establece el artículo 123 apartado B, el trabajador puede ser suspendido o cesado por causa justa, lo que significa que ese derecho no es absoluto, ya que la misma constitución establece los mecanismos para ser cesado. Ahora bien, en materia educativa, estableció que al implementarse el mecanismo de la evaluación en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia en el empleo no se vulnera tal derecho en

⁷⁸² Tesis Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 36/2015 (10a.) viernes 25 de septiembre de 2015. Tesis Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 37/2015 (10a.) viernes 25 de septiembre de 2015.

⁷⁸³ Tesis Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P. XIV /2015 (10a.) viernes 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 32/2015 (10a.) viernes 25 de septiembre de 2015

base al principio general y al principio de interés superior del menor a tener una educación de calidad.⁷⁸⁴

VI. Apuntes para el fortalecimiento de la reforma constitucional en materia educativa y la Ley General del Servicio Profesional Docente

Una vez analizados los textos de la reforma y de la LGSPD, y que se ha descrito el proceso de implementación y los primeros resultados obtenidos de este proceso, me permito sugerir o esbozar algunas modificaciones que, considero, pueden fortalecer jurídicamente la reforma y su ley secundaria sobre el servicio docente. Estas propuestas parten del reconocimiento del logro que ha supuesto la aprobación de la reforma en los términos aquí presentados, y, sobre todo, en el avance que ha implicado la regulación del ingreso, promoción y permanencia de los docentes en su propio beneficio y que significará, en un mediano y largo plazo, un bien para los escolares y para el sistema educativo mexicano.

Las propuestas también consideran el texto modificado o adicionado del Artículo 3, así como el articulado de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

VI.1 Educación de calidad

En primer lugar, considero importante que se establezca en los documentos normativos una sola definición del concepto de *calidad*. Esto permitiría que todos los actores involucrados compartan la misma visión sobre la que deben sustentar sus acciones, políticas y programas. El concepto de *calidad*, como objetivo de la reforma, debería ser preciso, ejecutable y medible, de tal forma

⁷⁸⁴ Tesis Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 34/2015 (10a.) viernes 25 de septiembre de 2015.

que vaya más allá del discurso o la demagogia, y que establezca los parámetros que deben ser alcanzados para asegurar o garantizar el derecho de los mexicanos a una educación de calidad.

En lo referente al alcance de la reforma —el objetivo de todos los niveles educativos, y no solo los ofrecidos por el Estado de manera obligatoria— deberían incorporar la *educación de calidad* como concepto rector, siempre en respeto a la autonomía de las instituciones de educación superior. Es cierto que de manera individual, las universidades públicas del país han incorporado a su lenguaje y a sus planes estratégicos el objetivo de elevar la calidad de la educación que ofrecen a su comunidad, no obstante, no existe un criterio único ni compartido que dirija los esfuerzos de todos los actores involucrados para que así se concreten resultados como país.

En este sentido es de particular importancia que la concepción de educación de calidad se introduzca a la educación normalista, base del servicio profesional docente y factor determinante para el cumplimiento del objetivo de esta reforma constitucional.

El texto de la reforma establece cuatro factores que deberán atenderse de manera prioritaria para lograr la consecución de la mejora de la calidad del sistema educativo mexicano, pero, como se señaló previamente, solo una de estas dimensiones está sustentada en una norma jurídica, que es la idoneidad del docente. De manera que resulta necesario que los cambios a implementar, en infraestructura, materiales y métodos educativos y organización escolar, no se dejen a nivel de acuerdo secretarial, sino que se eleven a rango de ley, para que se establezcan acciones específicas, obligaciones y responsabilidades, así como los procedimientos a cumplimentar por los actores responsables y los participantes, de tal forma que cada uno de estos factores se atienda de

manera obligada, como prioridad, y se garantice en la medida de lo posible su continuidad; y así se protege y fortalece el objetivo de otorgar una educación de calidad.

Dentro de estos factores, se debe destacar la importancia de la revisión del estado actual de los materiales y métodos educativos vigentes en el estado mexicano, con énfasis en la educación básica y en la educación normalista, para permitir su adecuación a los nuevos objetivos establecidos.

VI.2 Servicio profesional docente

Una debilidad que presenta la reforma, en lo referente al servicio docente y sus nuevos mecanismos administrativos, tiene que ver con los problemas de implementación que se han suscitado a raíz de las demandas y acciones de inconformidad, encabezadas por los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Sea por cuestiones políticas, educativas o sociales, el Estado mismo ha violentado la Constitución al permitir que no se apliquen las evaluaciones obligatorias en diversos estados del país, e incluso fue el mismo Estado el que anunció una suspensión temporal de todo el sistema de evaluación de docentes en el marco de las elecciones intermedias del 2015.

Esta decisión se tomó de manera unilateral por parte de la autoridad federal sin consenso con el INEE el 29 de mayo de 2015, ocho días previos a las elecciones federales. El argumento sobre el que se basó la suspensión fue que encontraron “[...] nuevos elementos a considerar en el proceso de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia en Educación Básica y

Media Superior”.⁷⁸⁵ La decisión coincidió con la declaración de la CNTE de boicotear las elecciones a nivel nacional, principalmente en los estados de Michoacán, Guerrero y Oaxaca; y tuvo, además, una repercusión negativa en la opinión pública, lo que llevó al INEE a hacer público su posicionamiento sobre la vulneración a su autonomía.

Los principales editorialistas a nivel nacional publicaron sendos análisis políticos en los que se acusaba al gobierno federal de haberse doblegado ante las amenazas de un grupo social-disidente. Jesús Silva-Herzog Márquez habló de un suicidio político por parte del presidente Peña Nieto, al haber desechado con esta decisión el bono de legitimidad que le había otorgado la ciudadanía por la promulgación de la reforma educativa, y cerraba diciendo que “[...] el gobierno que nació con la reforma educativa ha muerto con ella”.⁷⁸⁶ Por su parte, Sergio Sarmiento llamó cobarde al gobierno peñista por aceptar suspender la evaluación, derivado de las amenazas de los maestros disidentes,⁷⁸⁷ y afirmó que solo le bastaron 47 palabras para violar la Constitución.

Cabe mencionar que la decisión de suspensión dejaba en ese momento indefinido el ingreso para 193 mil aspirantes y la promoción para 53 mil docentes, según datos publicados por el INEE.

Al descontento se sumó la voz de Claudio X. González, presidente de la asociación Mexicanos Primero, quien afirmó que dicha decisión demostraba que los asuntos electorales y políticos seguían estando por encima del derecho

⁷⁸⁵ Periódico el Norte. Tumba CNTE evaluaciones. Portada. 30 de mayo de 2015. www.elnorte.com. (consultado el 4 de junio de 2015)

⁷⁸⁶ Periódico Reforma. El optimismo del suicida. Opinión, Página 14. 1 de junio de 2015. <http://bit.ly/1H3NoLq> (consultado el 15 de junio de 2015)

⁷⁸⁷ Periódico Reforma. Reforma cancelada. Opinión, Página 14. 1 de junio de 2015. <http://bit.ly/1H3NoLq> (consultado el 15 de junio de 2015)

a la educación.⁷⁸⁸ Esta agrupación civil presentó un juicio de amparo ante la SCJN por la decisión de suspensión argumentando que “[e]l gobierno federal se mete de golpe en la violación flagrante del orden jurídico nacional. Invade la soberanía de los estados (de los 31, sin excepción), usurpa funciones de un órgano constitucional autónomo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y se convierte en un peligro para México”.⁷⁸⁹

La decisión de reactivar la evaluación se hizo oficial el lunes 8 de junio, un día después de haberse realizado la jornada electoral; y en palabras del entonces Secretario de Educación, la decisión obedeció a “[...] una extrema prudencia política que se fincó en las leyes electorales y no a un capricho”.⁷⁹⁰ En consecuencia, el juicio de amparo se sobreseyó.

Este particular suceso, sumado a las suspensiones y recalendarizaciones constantes de la evaluación o, en todo caso, a la aplicación de las mismas en sedes alternas, incluso fuera de los propios estados inconformes, no ha generado una sanción para las autoridades federales y estatales ni para los docentes que no solo no han permitido la implementación correcta de la reforma, sino que, amparados en esta lucha, han abandonado su función docente, generando un rezago en el plan de estudios anual.

Tomando en cuenta lo dicho con anterioridad, considero imperativo el establecimiento de una legislación que configure las posibles infracciones por parte de las autoridades y docentes, así como las sanciones correspondientes a que den lugar.

⁷⁸⁸ Periódico el Norte. Tumba CNTE evaluaciones. Portada. 30 de mayo de 2015.

⁷⁸⁹ Periódico El Universal. Se amparan contra freno a evaluación docente. Nación. 2 de junio de 2015. <http://eluni.mx/1XsET6n> (consultado el 15 de junio de 2015)

⁷⁹⁰ Periódico Milenio. Chuayffet reactiva evaluación docente. Política. 9 de Junio de 2015. <http://bit.ly/1Mlj1Yz> (consultado el 15 de junio de 2015)

VI.3 Sistema Nacional de Evaluación Educativa

La autonomía otorgada al INEE fue otro de los grandes aciertos de la reforma, y obedeció a la demanda pública y constante de garantizar la objetividad de los procesos y resultados de las evaluaciones del sistema educativo mexicano, particularmente después de la implementación de la prueba ENLACE por parte de la SEP, la cual —como vimos en el capítulo III— estuvo cuestionada por posibles casos de corrupción.

Por lo anterior, y dada la nueva relevancia del sistema de evaluación, principalmente en lo que se refiere al servicio docente, es importante que el INEE tenga una verdadera autonomía que le dé un peso específico frente al gobierno federal, por lo que la propuesta del Ejecutivo —como ya se mencionó previamente— para la selección de los miembros de la Junta de Gobierno compromete el carácter independiente del organismo. En este sentido, se tendría que analizar y encontrar un nuevo mecanismo para propuesta y elección de los miembros de la Junta que asegure la no intromisión de los actores políticos o partidistas.

VI.4 Ley General del Servicio Profesional Docente

La Ley Secundaria de la reforma educativa, en lo concerniente al ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento del docente, establece, de manera clara, cada una de las condiciones en que debe llevarse a cabo dichos procesos laborales. Como una primera regulación podemos decir, incluso, que es exhaustivo en los detalles y posibles interpretaciones. A pesar de ello, hay algunas imprecisiones que en la práctica suponen, o pudieran suponer,

controversias jurídicas, las cuales, en vista de una mayor precisión en su implementación, deberían ser corregidas o modificadas.

Asimismo encuentro dos omisiones importantes que, desde el punto de vista jurídico y de políticas públicas, debieran ser consideradas, pues inciden de manera directa en la calidad del docente que está sujeta a un proceso de evaluación, ahora constitucional. Y dado que las consecuencias de dicho proceso pueden resultar en detrimento de los maestros evaluados, se deberían de contemplar todos los factores⁷⁹¹ relacionados a la docencia en esta nueva legislación.

a) Formación inicial

La implementación de la reforma en el ciclo 2014-2015 arrojó, entre otros datos, el porcentaje de aspirantes que obtuvieron la idoneidad para el ejercicio docente. El resultado alarmante fue de apenas un 39%,⁷⁹² del total de participantes a nivel nacional, mientras que en el ciclo 2015-2016 el resultado fue del 50%. Claramente, este indicador habla de una insuficiencia sustancial en la formación inicial del docente, esto a pesar de que en el año 2012 se llevó a cabo una reestructuración del plan de estudios de las escuelas normales, en el que se puso un mayor énfasis en el uso de las nuevas tecnologías, el idioma inglés y en un sistema de enseñanza basado en competencias.⁷⁹³

Las principales desventajas que se siguen presentando son, en primer término, el acceso a la educación normalista, que exige mínimos requisitos de conocimientos, y, a pesar de lo anterior, solo se ocupa del 60% de las

⁷⁹¹ Formación inicial y perfil psicológico del docente

⁷⁹² SEP. Servicio Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica. Estadísticas del Concurso. <http://bit.ly/1S5jcGv> (consultado el 26 de agosto de 2015)

⁷⁹³ Revista de Educación y Cultura AZ, número 91, (marzo 2015). *La escuela Normal*.

Retos y perspectivas de la Formación docente. <http://www.educacionyculturaaz.com/091/091-AZMARZO2015.pdf>

matrículas disponibles. En este mismo sentido, la motivación principal para ingresar a esta carrera profesional es la incorporación a un sistema laboral estable y con amplias prestaciones que les asegure a los aspirantes un mejor nivel de vida del que proviene (un dato relevante es que el 59% de los normalistas son de familias cuyo ingreso mensual es menor a la línea de bienestar mínimo establecida por el CONEVAL⁷⁹⁴).

Otra de las principales desventajas es que no se ha actualizado el modelo de docente, de acuerdo a las nuevas exigencias del sistema mexicano, ya que, como lo afirma el doctor en educación, Ángel Policarpo Chacón, “[l]a formación de los profesores está dominada por un discurso de tipo gerencial y administrativo, en el cual se busca la eficacia y el control más que la preparación para pensar y para propiciar que los alumnos, puedan hacerlo”.⁷⁹⁵

Hay una crisis educativa en las escuelas normales, tal como lo sugiere la presidenta actual del INEE Silvia Schmelkes, quien acepta que los egresados de estas escuelas no cuentan con el perfil idóneo para ejercer la función docente.⁷⁹⁶ Es por lo anterior, que el politólogo Raúl Zepeda Gil habla de una reforma educativa ausente: la de las escuelas normales,⁷⁹⁷ es decir una reforma que considerara una modificación del sistema de formación del docente.

Es imprescindible que se proponga una modificación al sistema educativo de las escuelas normales en nuestro país, que garantice que los egresados cuenten con el mínimo de capacidades requeridas por el nuevo sistema de evaluación, es decir, que haya una correspondencia entre el

⁷⁹⁴ INNE. Los docentes en México. Informe 2015, primera edición. México, INNE, 2015, p. 107.

⁷⁹⁵ Chacón, Ángel Policarpo. *La formación inicial de profesores de educación básica en México*. Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos. Historia. 1944-1982, 2015. <http://www.conaliteg.gob.mx/index.php/historia> (consultado el 10 de septiembre de 2015)

⁷⁹⁶ Robles de la Rosa, Leticia. “La crisis educativa inicia en normales; sin perfil para dar clases, 60% de egresados”. *Excelsior*. 24 de agosto de 2015. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/10/1018020> (consultado el 25 de septiembre de 2015)

⁷⁹⁷ Zepeda, Gil Raúl. “La reforma educativa ausente: las normales en México”. *Animal Político*. <http://www.animalpolitico.com/blogeros-blog-invitado/2013/06/05/la-reforma-educativa-ausente-las-normales-en-mexico/> (consultado el 6 de agosto de 2015)

sistema de formación docente y el sistema de evaluación docente, pues, dada la importancia que se le ha otorgado en esta reforma al papel del docente, lo deseable es que la formación del docente sea también incluida o regulada en estos términos.

Este tema debe ser abordado con la más alta prioridad, al igual que fueron abordados los tres ejes rectores de la reforma, ya que, como lo afirma el docente investigador Misael Enríquez Félix: “La formación de docentes es una de las tareas más delicadas del sistema educativo de cualquier país, ya que sus egresados poseen la responsabilidad de educar a millones de niños en una sociedad cada vez más exigente [...]”.⁷⁹⁸

b) Perfil psicológico del docente

El ejercicio de la práctica docente comprende, además de las habilidades y competencias intelectuales, el desempeño de un rol individual, social y de vinculación con una diversidad de individuos. La competencia de relación social se desprende de las condiciones psicológicas individuales. Hasta ahora, este ha sido un factor que nunca se ha tomado en cuenta en los procesos de selección y contratación de docentes, cuando en la práctica sí ha representado un elemento importante del ejercicio deficiente de dicha función, y es causal jurídico para el cese de un nombramiento definitivo.

Por lo anterior, considero importante la modificación de la normativa para el ingreso al servicio docente que contemple la aplicación de exámenes y herramientas que permitan conocer los perfiles psicológicos de los aspirantes, (sus rasgos, su carácter, sus actitudes y aptitudes, y los comportamientos que tienen ante situaciones en particular o con la sociedad misma), y que aseguren

⁷⁹⁸ Revista de Educación y Cultura AZ, número 91, (marzo 2015). *La escuela Normal. Retos y perspectivas de la Formación docente*, p.14.

un perfil docente⁷⁹⁹ adecuado para asumir la responsabilidad de dirigir a un grupo de escolares en su proceso de formación educativa y su desarrollo personal y social.

c) Precisiones a la LGSPD

Por último sugiero aquí la modificación de tres textos de la Ley Secundaria del Servicio Docente, con el objetivo de precisar términos, condiciones, sanciones y criterios que minimicen los errores de interpretación y de aplicación de la nueva normativa.

En lo referente a la categorización de los nombramientos, de acuerdo a su temporalidad, se genera una confusión al utilizar el término de *nombramiento definitivo*, que se otorga a los seis meses de haber obtenido la plaza de nuevo ingreso, ya que este nombramiento sigue supeditado a un proceso de tutoría, una evaluación diagnóstica y una segunda evaluación de conocimientos, de manera que hasta que no se concluye este proceso no debería definirse como *definitivo* el nombramiento otorgado. En función del Artículo 4, Fracción XVIII, la redacción del Artículo 22 debería modificarse para sustituir el término *definitivo* por el término de *tiempo fijo*.

La segunda aportación se sugiere para los Artículos 28 y 29, en los que se establece la diferencia de nombramientos para los puestos de *director* y *supervisor*, sin que exista de por medio una justificación jurídica o administrativa que avale la diferencia de criterios, ya que en la práctica no existe diferencia en las responsabilidades, funciones y obligaciones entre dichos puestos directivos.

⁷⁹⁹ El perfil docente se define como el conjunto de rasgos que caracterizan al profesional de la educación. La importancia de un perfil es que se constituye en un modelo a seguir en el proceso de información y desempeño docente. Aldana, Ignacio A. *Evaluación del desempeño docente : fundamentos, modelos e instrumentos*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, 2003. Pág. 12.

La última aportación es para los Artículos 52 y 53, que establecen que a los docentes en servicio —a la entrada en vigor de esta ley— se les otorgará un beneficio de hasta dos oportunidades adicionales si resultan insuficientes. Esto se complementa en el Artículo transitorio VIII, que señala que en caso de la *no aprobación definitiva* se les concederá a los docentes una prerrogativa para que no sean cesados y se adscriban a otra área del servicio público. No obstante, lo que no contempla este artículo —y considero que debe precisarse— son las funciones para las cuales sí estarán autorizados a desempeñar, así como las áreas específicas a las que pueden ser reubicados. Esta medida permitirá que los docentes tengan previamente el conocimiento y la certeza jurídica sobre su relación laboral.

CONCLUSIONES

- 1. La garantía del derecho humano a una educación de calidad representaría para México una vía de desarrollo humano y social que fortalecería su sistema democrático y permitiría su sostenibilidad.**

De acuerdo a lo señalado en los diversos tratados y experiencias internacionales, a través del respeto y la garantía de los derechos fundamentales, y en particular del derecho a una educación de calidad, es como se logra impulsar el desarrollo integral de las personas y las sociedades; y se logra la generación de una comunidad participativa, responsable y consciente de sus derechos y obligaciones cívicas.

El resultado es la generación, individual y colectiva, de mejores condiciones de vida basados en los conceptos de igualdad, equidad, libertad y justicia. Autores e investigadores sustentan la teoría de que la vía para acceder y/ o exigir el cumplimiento de los derechos humanos, políticos y sociales es el disfrute del derecho a la educación de calidad.

México es un país con un gran rezago social, una distribución deficiente de la riqueza, con una historia política caracterizada por los abusos y la corrupción de gobernantes y representantes políticos y una predominancia de los poderes fácticos. Estas condiciones son el mayor impedimento para que los ciudadanos encuentren o construyan opciones dignas de vivienda, empleo y salud. La

participación civil organizada, aunque ha sido constante no ha logrado modificar las agendas de gobierno en temas como derechos humanos y educación.

Por ello es que los esfuerzos emprendidos en los últimos años para incrementar la cobertura y la calidad de los servicios educativos mexicanos, significan una posibilidad para que a través de la educación, los ciudadanos tomen una acción responsable en el sentido de modificar sus condiciones de vida, potenciar su desarrollo, insertarse en la vida social y tomar parte de las acciones que deben emprenderse para impulsar el desarrollo social y económico de nuestro país.

2. La reforma educativa de 2013 no garantiza el otorgamiento del derecho humano a una educación de calidad.

La concepción de la reforma educativa y la posterior elaboración de sus textos legislativos se concentraron en el establecimiento de nuevas condiciones laborales para los docentes del servicio público y en el fortalecimiento de un sistema de evaluación que sustente las nuevas disposiciones administrativas y laborales. Esto representó sin duda la aportación fundamental de la reforma, ya que la delimitación de sus objetivos y alcances estaban dirigidos a atender una de las principales deficiencias del sistema educativo mexicano. Desafortunadamente esta reforma no consideró ni estableció mecanismos para el cumplimiento total de las cuatro obligaciones del

Estado para garantizar el derecho humano a una educación de calidad: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

La disponibilidad de los servicios educativos, o lo que es lo mismo, la cobertura, ha aumentado de manera considerable en las últimas décadas, pero aún así todavía existen carencias importantes en cuanto a las condiciones mínimas necesarias de los centros educativos, principalmente de aquellos que se ubican en las poblaciones con menor desarrollo del país. Es cierto también que en las poblaciones alejadas de los centros urbanos hay una escasez de docentes por lo que en ocasiones no se cubre las necesidades básicas del personal, o en todo caso de personal con el perfil adecuado. El equipamiento tecnológico es otra de las tareas pendientes y urgentes a nivel nacional.

El Estado tampoco ha podido garantizar la accesibilidad de todos los niños en edad escolar a la educación básica obligatoria. Las principales dificultades tienen que ver con la falta de posibilidades económicas de los sectores mas desfavorecidos para cubrir los gastos que implica la inscripción, los útiles escolares, uniformes y la transportación al centro de estudio. Se han emprendido programas de apoyo a nivel nacional en este sentido pero con una cobertura limitada. Además siguen existiendo barreras geográficas y de idioma, considerando que según el Censo poblacional de 2010 existe un 15 por ciento de ciudadanos mexicanos que mantienen como primer idioma alguna lengua indígena o que siguen asentados en comunidades indígenas.

La aceptabilidad de los servicios educativos, es en todo caso la aspiración de la reforma, pero contiene otros elementos que no fueron considerados como la correcta adecuación de planes y programas de estudios en respeto a la diversidad cultural del país o en respeto a las minorías y grupos vulnerables. Finalmente hay un retraso en la dinámica de adaptar los contenidos y servicios educativos a las nuevas demandas en cuanto a derechos humanos, sociales y culturales.

3. El ejercicio docente es el factor que determina el nivel académico de los escolares, pero no garantiza por sí mismo, una mayor calidad del sistema educativo mexicano.

A partir del análisis tanto de su contenido jurídico como de sus marcos referenciales sobre educación de calidad y sistema educativo mexicano, podemos concluir que la reforma constitucional promulgada en 2013 asume la convicción de que al elevar el perfil del docente se generará un impacto positivo en el desempeño y logro escolar de los alumnos de educación básica. Pero la atención de esta condición, o en todo caso el cumplimiento del objetivo de elevar la calidad docente, no puede garantizar que el conjunto de actores y factores que comprenden el sistema educativo nacional se modificarán en ese mismo sentido. El sistema educativo no lo componen únicamente los docentes y alumnos, sino todo el sistema que respalda el proceso de enseñanza-aprendizaje: las autoridades, los directivos, los padres de familia, incluso la comunidad en general.

Por ello, no se puede considerar solución suficiente la regularización del servicio docente, cuando se han dejado de lado aspectos tan importantes y de alta incidencia como la modificación de planes, programas de estudio y métodos educativos; la infraestructura educativa; y los contextos del alumno. La reforma docente, como podríamos llamarle, tendría que ir acompañada de una reforma presupuestal, de competencias, incluso de participación ciudadana y por supuesto, de una reforma pedagógica.

Otro factor en contra, es en principio el reto de establecer una definición certera de calidad, y para eso debe convertir un juicio de valor en un objetivo medible y concreto que considere al mismo tiempo las necesidades, intereses y expectativas específicas de nuestra sociedad. La propia reforma ha propuesto dos definiciones de calidad que no son coincidentes entre sí y que difícilmente serán coincidentes en su totalidad con las posturas del resto de los actores del sistema educativo.

Ante estos dos desafíos, se deben conjugar todos los elementos que intervienen en el proceso educativo y al mismo tiempo impulsar cambios en las condiciones sociales que garanticen equidad en las oportunidades y una mejor oportunidad de vida para aspirar a una mayor calidad educativa del sistema educativo.

4. La reforma educativa amplió el alcance y espíritu del artículo 3 constitucional para solventar el proceso de aprobación de una modificación laboral para el sector magisterial.

Una de las principales críticas a la reforma educativa fue la referente a su contenido, que pone mayor énfasis en los procedimientos laborales y administrativos que educativos. El hecho de que el cambio más importante sea la modificación de las condiciones contractuales del sector público magisterial lo confirma. Estos cambios normativos habían sido exigidos desde décadas atrás por la opinión pública, medios de comunicación, intelectuales y académicos, particularmente por la injerencia que el sindicato tenía en el manejo de las relaciones laborales entre Estado y docentes, por lo que era quizá uno de los puntos coincidentes más claros respecto a las políticas públicas en México. Introducir, tras la bandera educativa, cambios en el artículo 3 que en estricto sentido constitucional debieron haberse incorporado en el artículo 123, responde desde mi punto de vista a una estrategia de consenso social que avalara la propuesta y que no supusiera una negociación en términos laborales con el sindicato, representante legítimo de los trabajadores.

Aunque esto supuso una clara modificación al espíritu del artículo 3, es justo decir que la reforma si responde como fin último al interés superior de la niñez en el establecimiento de sus objetivos.

5. La reforma educativa de 2013 supone una transformación política de fondo porque elimina la intervención sindicalista.

En el discurso del presidente Peña Nieto y de los legisladores del PRI, PAN, PRD y de una diversidad de actores sociales, se mantuvo

siempre la referencia a la importancia de que a través de la reforma constitucional se recuperara la rectoría del estado en materia educativa. El consenso social y político sobre esta reforma, impulsó de manera definitiva la concreción de un acuerdo político sin precedentes, el Pacto por México, y a partir de ello, una amplia agenda de reformas estructurales.

La propuesta de modificación constitucional era al mismo tiempo, un mensaje político dirigido a los actores sindicales que por casi 30 años acumularon autoridad para dirigir los procesos y mecanismos laborales referentes al servicio profesional docente.

El sector sindical encabezado por Elba Esther Gordillo, se había erigido como un contrapoder que había imposibilitado la generación de cambios en la política educativa, lo que trajo como resultado que concentrara los reclamos sociales y empresariales en torno al evidente fracaso del sistema educativo. Sobre la base de este consenso social, la reforma constitucional estableció nuevos mecanismos de administración laboral que reducían y en algunos casos eliminaban, la intervención sindical

Hasta el año en que se aprueba la reforma, los docentes dependían de la simpatía y consideración del sindicato para mejorar sus condiciones laborales, y a partir de esta reforma, sus capacidades y méritos determinarían sus posibilidades de promoción y reconocimiento. La incorporación de un modelo público de evaluación por parte de un organismo autónomo no daba lugar a la intervención de terceros, por lo que de manera indirecta se lograba

excluir al sindicato oficialmente de los procesos de selección, contratación y promoción.

Es por lo anterior que la nueva regulación del Servicio Profesional Docente ha significado, tanto en la norma como en la práctica, un gran avance político y jurídico en materia educativa y un cambio de paradigma en la relación Estado-sindicato que le otorgó al presidente Peña Nieto un bono de legitimidad con el que impulsó su reformador proyecto de gobierno.

6. La reforma educativa de 2013 modificó la relación entre los estados y la federación al asumir, esta última, mayor competencia en las relaciones laborales de los docentes.

Una de las modificaciones más trascendentes en la historia de la educación pública, fue la derivada de la reforma no constitucional de 1993 cuando se transfirió la administración de los recursos humanos, materiales y económicos a cada uno de los estados con el objetivo de fortalecer el federalismo mexicano, una de las principales políticas modernizadoras de las últimas décadas. Esto se impulsó como una solución a una deficiencia en la operación del sistema educativo que no consideraba las particularidades de las distintas regiones ni aspectos de competencias locales.

Aunque en un principio la apuesta fue por una administración más eficiente y transparente, paradójicamente, lo que trajo consigo este proceso fue la descentralización de la relación Estado-sindicato, transfiriendo a los estados la capacidad, o en todo caso, la necesidad

de establecer mesas de negociación salarial y de condiciones laborales con las representaciones sindicales, aspecto que hasta ese momento había concentrado el gobierno federal. Como consecuencia, el manejo de los recursos económicos asignados al magisterio se convirtió en un capital político y electoral. Este fue otro de los mecanismos que el sindicato utilizó para acumular un mayor poder de injerencia en los procesos administrativos, superando en muchas ocasiones, incluso a las administraciones sindicales.

Esta dinámica se alteró con la aprobación de la reforma ya que, como parte de las modificaciones reglamentarias, la Secretaría de Educación Federal asumió la competencia de regular los procesos de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento de los docentes y centralizar la nomina docente para limitar la capacidad negociadora de los gobiernos estatales con la representación sindical nacional. Lo que no se consideró fue que al hacerlo debilitaría la autoridad estatal sobre los docentes adscritos a cada estado y restablecería un ineficiente sistema burocrático en la organización educativa.

7. La reforma educativa no consideró la formación docente como factor primordial de la calidad, por lo que los perfiles, parámetros e indicadores no responden a los estándares de los egresados.

La formación de los docentes en México, ha supuesto desde hace muchos años un reto para el sistema educativo, por lo que se han impulsado diversas modificaciones centradas en los programas

formativos pedagógicos. A pesar de esto, los resultados de los primeros concursos de oposición para el ingreso en 2014, evidenciaron la deficiente formación docente en la actualidad. Este factor no fue considerado al momento de que se estableció el nuevo sistema de evaluación y sus indicadores, por lo que no existe una correspondencia con el programa educativo de las escuelas normalistas.

La reforma esta demandando un perfil docente superior al perfil actual del egresado normalista. Recordemos que en México, los maestros no egresan de un sistema universitario, por lo que su formación esta limitada a la pedagogía, sin atender un programa educativo que genere capacidad crítica, reflexiva y de investigación. Adicionalmente tanto los procesos de ingreso como de titulación, han demostrado ser muy deficientes y tener bajos estándares de aprobación.

La expectativa de seleccionar y contratar a los mejores docentes del país generada por la reforma de 2013, aparentemente no se sustentó en un diagnóstico de la formación docente en México y estableció parámetros de calidad que están muy alejados de los resultados obtenidos por los maestros normalistas.

Si esta disparidad no se subsana, se generará un escasez en la ocupación de las plazas concursadas en detrimento de los escolares y en consecuencia, el fin último de la reforma no podrá concretarse. No sugiero en ningún caso que los estándares del sistema de evaluación docente deban ser reducidos, sino que de manera

urgente se diagnostiquen las deficiencias del sistema normalista y se diseñe un programa de renovación educativa.

8. A través de la introducción de nuevos mecanismos de ingreso, promoción y permanencia, la Ley General del Servicio Profesional Docente, parece tener como único propósito la garantía de la suficiencia en el desempeño del docente

A través de la implementación de los nuevos mecanismos de ingreso, promoción y permanencia para el servicio docente, se logró que con la evaluación del desempeño, el mérito sea el único factor de selección y contratación, garantizando con esto que los docentes más calificados y con mayor aptitudes pedagógicas sean los que conforman la planta de maestros de la educación pública.

A partir de la implementación del concurso público y la evaluación obligatoria, se puede garantizar en términos cuantitativos y cualitativos la idoneidad de los docentes para asumir la responsabilidad de la educación básica tanto en términos intelectuales y éticos, como en términos de pedagogía.

Para que este cambio represente una transformación definitiva, el Estado deberá mantener actualizados los diagnósticos, estadísticas y parámetros, de tal forma que se mantengan vigentes a las nuevas demandas educativas que se vayan presentando. Si esto se asume como un compromiso, se estima por la autoridad federal, que en un lapso de diez a doce años, el 60 por ciento del magisterio nacional habrá sido renovado.

9. La evaluación obligatoria, en la forma en que ha quedado plasmada en la reforma educativa, pareciera tener como propósito ser una medida punitiva más que una herramienta para la mejora del desempeño docente.

El objetivo de la evaluación docente, más allá de utilizarse como una herramienta de selección y promoción, debe fungir como una herramienta de mejora. Debe ser concebida como una herramienta de diagnóstico sobre la cual se puede construir un programa de regularización, actualización o certificación para impulsar el progreso de los docentes activos.

La reforma educativa en México, por el contrario, ha centrado el uso de la evaluación como una herramienta para marginar a los maestros que no obtengan la suficiencia o idoneidad, ya sea porque no se les ingresa al servicio público, no se les promueve, se les reasigna a otras actividades, o se les cesa de su función.

Esta afirmación esta sustentada en el hecho de que la ley, aunque contempla oportunidades adicionales para la realización de la evaluación y un acompañamiento o tutoría en sus artículos 52 y 53, no establece los mecanismos para que el docente no idóneo reciba la retroalimentación correspondiente ó en todo caso, tenga acceso a programas para subsanar sus deficiencias. A dos años de su promulgación, no se ha expedido ningún documento normativo o acuerdo secretarial que establezca alternativas de regularización docente que deban realizarse en el periodo en el que se aplican las

oportunidades adicionales de evaluación, que equivale a dos años como máximo.

Esto es especialmente relevante en el contexto de que, en respeto a los derechos adquiridos previamente, los docentes activos previo a la promulgación de la reforma, no serán susceptibles de ser despedidos del servicio público, sino que serán reasignados a funciones administrativas.

Sobre este entendido, cobra sentido la acusación del bloque legislativo opositor, de que los mecanismos de evaluación incorporados en la reforma, tienen en el fondo un objetivo sancionador con una repercusión directa en su estatus laboral.

10. La calidad del docente no solo depende de una reforma legal, sino de un cambio de cultura en donde los docentes asuman el compromiso, la disponibilidad y el profesionalismo en el ejercicio de su vocación.

Ninguna reforma, ya sea laboral, educativa o de ninguna otra materia, podrá sustentar su éxito en normativas o procedimientos administrativos. El factor fundamental para que el cambio se concrete es la disposición del recurso humano para asumir y comprometerse con estas nuevas disposiciones y debe acudir a su sentido de responsabilidad y ética para apropiarse de los objetivos y las metas que deben dirigir su labor.

Expertos en la materia le confieren un alto valor a aspectos personales del docente como la estima y autoestima para asumir y enfrentar los cambios que suponen reformas como la de 2013.

Aunque la participación del docente en esta nueva dinámica educativa no es opcional, el éxito de su implementación radicará en que el docente asuma un rol participativo y que a través de acciones concretas y estratégicas logre impulsar cambios tangibles en sus alumnos.

Para ello el docente no solo debe comprometer su capacidad intelectual, sino su vocación y su disponibilidad para asumir nuevas tareas en el proceso educativo y un nuevo rol, que más que escolar, sea social y cultural en su sentido más amplio. Los programas de formación continua, capacitación y actualización que ofrece el Estado, deben fortalecer y acompañar estas nuevas exigencias de liderazgo, profesionalismo, ética y trabajo en equipo.

11. La comprobada falta de participación de los docentes en la discusión y elaboración de la reforma constitucional, representa un posible factor de fracaso de la propia reforma, debido a que se percibe por muchos docentes como una imposición.

El compromiso que se requiere de los docentes para asumir la reforma constitucional, se debió derivar de un proceso de involucramiento y participación de todos los actores involucrados en la definición de las nuevas políticas que competen al sistema educativo.

La natural reticencia a los cambios en su esquema laboral y la incorporación de un proceso de evaluación, pudo haber sido minimizado en la medida en que la propuesta normativa hubiera considerado un proceso informativo y consultivo eficiente e incluyente, que involucrara la visión, preocupaciones y necesidades del docente en activo. Estas condiciones le hubieran conferido legitimidad y viabilidad a la reforma.

Aunque el discurso oficial y legislativo, y la realización de mesas de consulta en diversos estados, mostraba una voluntad política y una apertura hacia el sector magisterial, la realidad es que la reforma fue elaborada, impulsada y aprobada desde una perspectiva de gobierno y autoridad, y su interés mayor por restringir la participación del sindicato, les impidió encontrar otros mecanismos de consulta y consenso.

La ausencia de estos procesos, ha generado en México una crisis social y política de importantes consecuencias. A pesar de ser un grupo disidente, no representativo del gremio magisterial, han logrado desestabilizar al sistema educativo en gran parte del país con consecuencias negativas para miles de escolares y actores educativos.

El Gobierno ha sido uno de los principales afectados porque evidenció una falta de control, autoridad, y capacidad negociadora pero sobre todo de incompetencia para hacer valer el Estado de derecho.

12.El desempeño del docente esta condicionado al otorgamiento, por parte de la autoridad, de óptimas condiciones laborales, una remuneración justa y un programa de desarrollo profesional de calidad.

Los argumentos para impulsar la reforma educativa incluían entre otras líneas discursivas, el interés del Estado por dignificar y poner en valor la función docente. Los discursos destacaban ampliamente los beneficios que supondrían esta modificaciones al centrarse en el mérito y las capacidades de los maestros por sobre cualquier otro factor administrativo o sindical. Este discurso respondía a que desde años atrás la figura del docente ha sido duramente crítica y denostada por la opinión pública, debido principalmente a las practicas corporativistas del sindicato.

La consecuencia es que, a pesar de las negociaciones y logros sindicales, las condiciones laborales de los maestros, particularmente lo que tiene que ver con remuneración y opciones de desarrollo se han ido reduciendo drásticamente. El resultado ha sido la generación de un estado de desmotivación y falta de compromiso por gran parte del gremio magisterial.

La reforma educativa atiende uno de los problemas mas importantes respecto a la profesión docente, pero ha dejado fuera de estas modificaciones, propuestas, acciones o programas que atiendan estos dos aspectos que se vuelven fundamentales para lograr el objetivo de contar con los mejores maestros frente a aula.

La reforma debió ofrecerles, además de la posibilidad de que sus capacidades y esfuerzos sean reconocidos, perspectivas de

crecimiento personal y profesional, que los motivara y comprometiera con las nuevas dinámicas laborales y que se tradujeran en un beneficio no solo para los alumnos, sino también para los mismos docentes.

Particularmente, lo referente a la formación continua y la capacitación se vuelve un aspecto fundamental que debe sustentar el objetivo de la reforma: una vez que he seleccionado al docente más capacitado, es responsabilidad del Estado que se actualice de manera permanente para poder responder a las nuevas demandas o necesidades del proceso de enseñanza-aprendizaje. Esta es una de las principales inversiones que se deben considerar en el rubro educativo y que responde a la visión que ha impulsado la reforma de 2013 de centrarse en la calidad docente como factor clave de la calidad educativa.

13.Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los amparos promovidos contra la reforma educativa, anteponen los conceptos de interés general e interés superior de la niñez, sobre el interés individual y particular de los docentes como criterio para sostener la validez de las modificaciones al artículo 3 a partir de su normativa secundaria.

El 25 de septiembre del 2015, el máximo órgano jurisdiccional mexicano emitió diez criterios de resolución a los amparos presentados contra la constitucionalidad de los artículos 52, 53, 76,

octavo y noveno transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Los agravios se sustentaron en la supuesta violación de cinco derechos laborales consagrados en la constitución: estabilidad en el empleo, libertad en el trabajo, derecho de retroactividad, derecho de audiencia y derecho de progresividad como resultado de la implementación de los nuevos mecanismos de relación laboral aplicable a los docentes, los cuales se basan en la evaluación obligatoria.

En todos los casos, la Suprema Corte desechó los argumentos presentados de acuerdo a su interpretación jurídica en la que concluían que los derechos demandados, mantenían su garantía constitucional a pesar de la creación y entrada en vigor de los artículos mencionados.

De manera particular me permito destacar la relevancia de las resoluciones relativas a la supuesta vulneración del derecho a la progresividad, P./J. 33/2015, y del derecho a la libertad de trabajo, P./J. 34/2015, en las que la Suprema Corte acepta la posible limitación de ambos derechos, pero en su interpretación antepone los conceptos de interés general e interés superior de la niñez sobre los derechos particulares para resolver a favor la constitucionalidad de los artículos 52 y 53, octavo y noveno transitorio.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Mejorar las Escuelas: estrategias para la acción en México. OCDE, 2010.

Acuña Esquer, J. 2015. "Retos de la formación docente ante las exigencias del Mundo Global". *Revista AZ Educación y Cultura*. No 91 Marzo 1 del 2015.

Álvarez Méndez, Juan Manuel. *Evaluar para conocer, examinar para excluir*. S.L. Madrid, Ediciones Morata, 2008.

Análisis y Perspectivas de la reforma educativa. Memorias y Resolutivos julio 2013. México, CNTE, 2013.

Arias, Eduardo y Miguel Bazdresch. "Instituciones educativas." *Revista Sinéctica*.

Arnault, Alberto. *La federación Educativa en México*. México, biblioteca de normalista, SEP/COLEMEX/CIDE, 1998. En Gamboa Montejano, Claudia. *Reforma Educativa*. México, Centro de Documentación Información y análisis de la Cámara de Diputados, 2007.

Ávila González, Claudia. *El derecho a la educación a distancia para adultos como generadora de desarrollo social*. En Luis M^a Naya y Paulí Dávila. Coord. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*. 1a edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco, Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, 2006.

Backhoff, E., y Pérez-Morán, J. C. Coords. 2015. *Segundo Estudio Internacional*

sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS 2013). Resultados de México. México: INEE.

Barber, M. & Mourshed, M. 2007. *How the world best performing school systems come out on top*. McKinsey & Company; Rockoff, J. 2004. *The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data*. *The American Economic Review*, volumen 94, número 2. En UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*. Chile, Ediciones del Imbunche, 2013.

Berzosa, Carlos. 2013. *La Educación: un medio para impulsar el progreso humano y social*. En Díez, Enrique Javier, Adoración Guamán. Coord. Tomado de *Educación pública: de tod@s para tod@s*. *Las claves de la "marea verde"*. España, Editorial Bomarzo, 2013.

Blanco, R. y Astorga, A. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, 2008.

Bracho, T. 2011. *Una mirada Conceptual al derecho a la Educación México*. Documento generado a Observatorio Ciudadano de la Educación A.C. el 18 de junio del 2010. En INEE. *Informe 2014*. Annette Santos del Real y Alejandra Delgado Santoveña. Coord. *El derecho a una educación de calidad*. México, INEE, 2014.

Braslavsky, C. 2003. Diez factores para una educación de calidad para todos en siglos XXI Braslavsky, 2004. En Blanco, R. & Astorga, A. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, 2008.

- Cámara, F. *Hacia una concepción dialéctica de la Autonomía Universitaria; Deslinde*. México, UNAM, 1974.
- Camín, H. y Castañeda, J. *Un futuro para México*. México, D.F., Santillana Ediciones Generales, 2010. .
- Cano, Arturo y Alberto, Aguirre. *Doña Perpetua. El poder y la opulencia de Elba Esther Gordillo*. México, Grijalbo, 2008.
- Cardeña, Ojeda Cesar Augusto. “Reflexiones sobre la reforma curricular de la educación normal”. *Diálogos sobre Educación*, año 3, número 5, (julio – diciembre 2012).CEPAL. México Editorial CEPAL 1998.
- Cisneros Farías, German. *Axiología del Artículo tercero Constitucional*. México Editorial Trillas, 2000.
- CODESC. *Observación General núm. 13*, adoptada en diciembre de 1999, E/C.12/1999/10.
- Coker, H. Medley, D.M., Soar, R.S, 1984. En Villa Sánchez, Aurelio y Morales Vallejo, Pedro. *La evaluación del profesor: una visión de los principales problemas y enfoques en diversos contextos*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993.
- Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C., McPartland J., Wood A., Weinfeld F. y York R. *Equality of educational opportunity*. Washington DC. U. S, Government Printing Office, 1966. En ese mismo tenor lo establece: Jansen, J. 1995. “*Effective schools*” *Comparative Education*.
- Comboni Salinas, Sonia y José Manuel, Juárez Núñez. 2006. *Las formas de la tradición en los cambios educativos: las reformas educativas en América Latina, los casos de México y Bolivia 1995-2003*. En Luis M^a Naya y Paulí Dávila. Coord. *El derecho a la Educación en un Mundo*

- Globalizado*. Primera ed. Vol. I. Zarautz, País Vasco: Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, 2006.
- Cuenca, Ricardo. *El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del Plan nacional de capacitación Docente*. Lima, Ministerio de Educación, 2003. En Blanco, R. & Astorga, A. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO. 2008.
- D. M. Paola. *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México (comisionado por la universidad Iberoamericana para la OCDE)*. Paris, Analytical paper, OCDE, 2009.
- De la Peza, María del Carmen. *Comunidad y desacuerdo*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Fundación Manuel Buendía: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2008. En Vasconcelos, José. *El Desastre*. México, Ediciones Botas, 1952.
- Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*. México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura Suprema Corte de Justicia de la Nación Senado de la República, LXI Legislatura Instituto Federal Electoral Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación M. A. Porrúa, 2012. En Vázquez, R. *Derecho y educación*. México, Editorial Porrúa, 1998.
- Diario Oficial de la Federación. 26 de febrero del 2013. Punto Presentación. Tomo DCCXIII, número 18, pág. 1 de la tercera sección. *Acuerdo número 676 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio*

- Díez, Enrique Javier y Adoración Guamán. Coord. *Educación pública: de tod@s para tod@s. Las claves de la “marea verde”*, volumen 4. España, Editorial Bomarzo, 2013. *educación*. México, Editorial Porrúa, 1998.
- Eizaguirre Marañón, Marlen. 2006. En Luis M^a Naya y Paulí Dávila. Coord. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*. 1^a edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco, Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, 2006.
- Escalante, P y Estrada, D.T. *Historia mínima la educación en México*. México, El Colegio de México, Seminario de la Educación en México, 2010.
- Escalante, P. *Nueva historia mínima de México*. México, El Colegio de México,
- Escudero Muñoz, Juan Manuel. *La reforma de la reforma: ¿qué calidad, para quiénes?* Barcelona, Ariel, 2002.
- Espinar, S. *La evaluación de la calidad en la educación obligatoria*. Madrid, Síntesis, 2013.
- G. Monzón, Luis. *Detalles de la educación socialista implantales en México*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1936. En Órnelas, C. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.
- Gajardo, M. 2009. *La educación tras dos décadas de cambio. ¿qué hemos aprendido?, ¿Qué debemos transformar?* En Marchesi, Á, Tedesco, J. C., Cooll, C. *Reformas educativas. Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. España, OEI-Fundación Santillana. Tomado de González Ortiz, Ana María. Salvador Ruíz López y Héctor Mario Armendáriz. Coautor. *La evaluación de los docentes: sus propósitos y controversias*. Centro de Investigación y Docencia. México, Ponce Institución, 2014.

- Gallegos, C. & Aboites, H. *El secuestro de la educación: el sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*. México, Jornada Ediciones, Universidad Pedagógica Nacional, 2011.
- González Ortiz, Ana María. Salvador Ruíz López y Héctor Mario Armendáriz. Coautor. *La evaluación de los docentes: sus propósitos y controversias*. Centro de Investigación y Docencia. México, Ponce Institución, 2014.
- González-Rubio, Iribarren. F. J. *El afán educativo*. SNTE proyecto de nación. México, Editorial Aguilar, 2011.
- González, Luis. 2002. *La mejora de la calidad. Síntesis de una búsqueda*. En *Sinética, Revista del Departamento de Educación y de Valores del ITESO*. Número 20, (enero-junio de 2002). Tomado de Diario de debates de la Cámara de Diputados. Año I. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012.
- Gutiérrez Moar Antonio. 2006. En Luis M^a Naya y Paulí Dávila. Coord. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*. Primera edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco, Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, 2006.
- Hanushek, E. & Woessmann, L. 2009. *Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*. NBER Working Papers 14633, National Bureau of Economic Research, Inc. En UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. España, Ediciones del Imbunche, 2013.
- Harvey, Lee y Diana Green. *Defning Quality*. En *Assesment and Evaluation in Higher Education*, vol. 18, núm.1, Universty of Bath, Bath, 1993. En Imbernón Muñoz, Francisco. *Calidad de la enseñanza y formación del*

- profesorado. Un cambio necesario*. España, Ediciones Octaedro, S.L., 2014.
- Hernández, Juan Carlos Amador. *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*. Centro de Estudios Sociales y de opinión pública, Cámara de Diputados, Documento de trabajo número 74, México agosto de 2009.
- Imbernón Muñoz, Francisco. *Calidad de la enseñanza y formación del profesorado. Un cambio necesario*. España, Ediciones Octaedro, S.L., 2014.
- INEE. *Informe 2006*. La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana. México, INEE, 2006.
- INEE. *México en Pisa*, primera edición 2010. México, informes institucionales, 2009.
- INEE. *México en Pisa*, primera edición 2012, México, INEE, 2013.
- INEE. *Informe 2014*. Annette Santos del Real y Alejandra Delgado Santoveña. Coord. *El derecho a una educación de calidad*. México, INEE, 2014.
- INNE. *Informe 2015*. “Los docentes en México”. Primera edición. México, INNE, 2015.
- INNE. *Los docentes en México. Informe 2015*, primera edición. México, INNE, 2015.
- Isoré, M. *Evaluación docente: practicas vigilantes en los países OCDE*
- Martín Rodríguez, Eustaquio. *Evaluación de centros y profesores*. España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014.
- Iturriaga, José E. 1971. En Ornelas, C. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, 1995.

- Jason, Millman y Linda Darling–Hammond. *Manual para la evaluación del profesorado*. España, La Muralla, S.A.,. *Jurídica Inteligente*. México, Instituto de Investigaciones de la UNAM. 1997
- La Garantía Constitucional de la Autonomía Universitaria. En *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*. Número. 31. México, UNAM, septiembre-diciembre de 1980.
- La Interpretación Constitucional en México. En *Boletín mexicano de derecho comparado*, año IV, número 12. México, Universidad Autónoma de México, 1971.
- Latapi Sarre, Pablo & Manuel Ulloa Herrero. *Financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México, CESU/INAMI, Fondo de cultura Económica México, 2000.
- Latapí, P y Ulloa, M. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Latapí Sarre, Pablo. *“La SEP por dentro”. Las políticas de la Secretaria de Educación Pública*. México, Ed. Fondo de Cultura 2004.
- Latapí, Pablo. *Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos*. En Órnelas, C. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.
- López Beltrán, Iván. *La educación de México a través de los siglos*. Morelia, Michoacán, Trabajo elaborado en la Universidad Vasco de Quiroga, 2005 (Fue corregido y aumentado en 2007 para fines de esta publicación).
- Loyo, Engracia. *La educación del Pueblo*. 1963. En Escalante Gonzalvo, Pablo, et al. Dorothy Tanck de Estrada. Coord. *Historia mínima de la*

educación en México. México, El Colegio de México, Seminario de la Educación en México, 2010.

Marcelo García, Carlos. *Políticas de inserción a la docencia: del eslabón perdido al puente para el desarrollo profesional docente*. Bogotá, Colombia, Ponencia presentada en el Taller Internacional sobre Políticas de Inserción, organizado por PREAL, 2006. En Linda Darling-Hammond. 2008. Tomado de Blanco, R. & Astorga, A. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, 2008.

Marchesi, Alvaro. "El valor de educar a todos en un mundo diverso y desigual. En Los sentidos de la educación". *Revista PReLac*. No 2, (2006). Tomado de Blanco, R. & Astorga, A. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, 2008.

Martín Rodríguez, Eustaquio. *Evaluación de centros y profesores*. España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014.

Martínez Rizo, Felipe. *Las pruebas Enlace y Excale. Un estudio de Validación*, INEE. 2014.

Martínez, F. 2004. *La educación, la investigación educativa y la psicología*. En S. Castañeda. Ed., *Educación, aprendizaje y cognición. Teoría en la práctica* México, El Manual Moderno.

McKinsey & Company, PREAL. Serie Documentos No 61. En UNESCO. 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe IBE UNESCO*. 6th edition. Santiago, Education Thesaurus, 2002.

Melgar Adalid, Mario. *Las reformas al Artículo 3º Constitucional*. México. 2001.

- Mendieta y Núñez, Lucio. *El derecho social, 3a edición*. México, Porrúa, S. A., 1980, En Vázquez, R. *Derecho y educación*. México, Editorial Porrúa, 1998.
- Meneses Morales, Ernesto. *Las Enseñanzas de la Historia de la Educación en México*. México, Universidad Iberoamericana (Umbral XXI Investigaciones), 1999.
- Mourshed, M., Chijioke, Ch. y Barber M. *Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo*. Chile, Editorial MC Kinsey & Company, 2012.
- Mundo Global". *Revista AZ Educación y Cultura*. No 91 Marzo 1 del 2015. número 22, (Enero-Junio 2003).Número. 7-8. México, UNAM, julio-diciembre de 1973.
- Núñez Castañeda, José. Evaluación del Sistema Educativo Nacional. *Información Jurídica Inteligente*. México, Instituto de Investigaciones de la UNAM.
- Organización de Estados Americanos, OEA. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Protocolo de San Salvador, adoptado en 1988. En Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012.

- Ornelas, C. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Órnelas, C. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.
- Ornelas, C. *La descentralización de los servicios de educación y salud en México*, primera edición 2015. México, INEE, 2015 .
- Puelles, M. *Elementos de política de la educación*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004.
- Reyes, R. & Martínez, R. *Historia de la educación pública en México*. México, Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Rojo, José V. *La Constitución Española*, artículo 16,3. Madrid, Tébar, 2012.
- Román, Marcela y F. Javier Murillo. “La evaluación del desempeño docente: objeto de disputa y fuente de oportunidades en el campo educativo”. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 2008. Volumen 1. Número 2 (2008).
- SEP. “Sistema Educativo Nacional de México: 1994 / Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos”. Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola, (et. al.). México D. F., México, 1994.
- SEP. Secretaría de Educación Pública. *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*. México, SEP, 1974. En Órnelas, C. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.
- Shinkfield y Stufflebeam. 1995. *Teacher Evaluation: Guide to Effective Practice*. Boston Kluwer Academic Publisher. En Martín Rodríguez, Eustaquio.

- Evaluación de centros y profesores*. España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014.
- Silva -Herzong Márquez, Jesús. *Más allá de la demonización*. Editorial Educación contra corriente, 17 de diciembre de 2012.
- Solana, F., Reyes, R. & Martínez, R. *Historia de la educación pública en México*. México, Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Stake, Robert. 1989. Martín Rodríguez, Eustaquio. *Evaluación de centros y profesores*. España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014.
- Tapia García, G. *La supervisión Escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa, mexicana*. Guanajuato, Ed.SEP 2004.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 418. 1998. En Vázquez, R. *Derecho y educación*. México, Editorial Porrúa, 1998.
- Tepach, M. 2014. *Dirección de Servicios de investigación y análisis-subdirección de Análisis Económicos – LXII legislatura*. Cámara de Diputados.
- Tomasevski, Katarina. "Edición especial sobre derechos económicos y sociales y culturales. Contenido y vigencia del derecho a la educación". *Revista IIDH-342. Instituto Interamericano de derechos humanos*. Número 40, (2004).
- Torres Bodet, Jaime. *Memorias. 2a edición*. México, Porrúa, 1981. En Órnelas, C. *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.

- Torres, Rosa María. 2006. *Derecho a la educación es mucho más que acceso a la escuela*. En Luis M^a Naya y Paulí Dávila. Coord. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*. Primera edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco, Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, 2006.
- Touriñán, J. M. 1998. "Derechos humanos y educación para el desarrollo". *Revista Española de Pedagogía*, número 55, volumen 211, (1998). En Luis M^a Naya y Paulí Dávila. Coord. *El derecho a la Educación en un Mundo Globalizado*. Primera edición. Volumen I. Zarautz, País Vasco, Autores y Sociedad Española de Historia de la Educación, 2006.
- Travieso, A. *Las publicaciones electrónicas: una revolución en el siglo XXI*. La Habana Cuba, Ed., Finley 2003.
- UNESCO. *Marco de acción de Dakar: educación para todos: cumplir nuestros compromisos Comunes*. Senegal, Ed Ulrika Peppler Barry, 2000.
- UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago, Ediciones del Imbunche, 2013.
- Universitaria; Deslinde*. México, UNAM, 1974.
- Vaillant, D. *Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional*. Barcelona, Octaedro, 2005.
- Vallejo, Pedro. *La evaluación del profesor: una visión de los principales problemas y enfoques en diversos contextos*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993.
- Vázquez, R. *Derecho y educación*. México, Editorial Porrúa, 1998.
- Villa Sánchez, Aurelio y Morales Vallejo, Pedro. *La evaluación del profesor: una visión de los principales problemas y enfoques en diversos contextos*.

- Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993.
- Villalpando, José M. *Historia de la Educación en México*. México, D.F, Editorial Porrúa. 2012.
- Wise, Darling-Hammond, Me Laughlin y Bernstein. 1985. En Villa Sánchez, Aurelio y Morales. *La evaluación del profesor: una visión de los principales problemas y enfoques en diversos contextos*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993.
- Woldenberg, J. *México : la difícil democracia*. México, Taurus, 2013
- XIX Semana Monográfica de la Educación. 2005. María Jesús San Segundo. Ministra de Educación y Ciencia de España.
- Zárate, Alfonso (director general de Grupo Consultor Interdisciplinario). “Reforma Educativa y *SNTE*”. *El Universal*. 10 de enero del 2013.
- Zárate, Alfonso. 2013. Director General de Grupo Consultor Interdisciplinario. “Reforma Educativa y *SNTE*”. *El universal*. 10 de enero de 2013.
- Zoraida Vázquez, Josefina. *Renovación y Crisis*. 1963. En Escalante Gonzalvo, Pablo, et al. Dorothy Tanck de Estrada. Coord. *Historia mínima de la educación en México*. México, El Colegio de México, Seminario de la Educación en México. Trillas, 2000.

OTRAS REFERENCIAS

- ADN Político. *El SNTE “en resistencia” en contra de la reforma educativa*. 20 de diciembre 20 de 2012. Redacción. <http://bit.ly/Re0jGR> (consultado el 3 de enero de 2015).

Aguayo, Sergio. "Hacer la tarea". *Aquí Ecatepec*. 19 de diciembre 2012.
<http://bit.ly/1jLmfbt> (consultado el 30 de julio de 2015).

Aguerrondo, Inés. *La calidad de la Educación: Ejes para su definición y evaluación*. OEI. <http://bit.ly/1CP86Pk> (consultado el 28 de octubre de 2014).

Aguilar Cuevas, Magdalena. *Las tres Generaciones de los derechos humanos. México. DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas*. México, Comisión de Derechos humanos del Estado de México, 2010. <http://bit.ly/1bjl7AI> (consultado el 4 de noviembre del 2014).

Análisis y Perspectivas de la reforma educativa. Memorias y Resolutivos julio 2013. México, CNTE, 2013.

Animal Político. "*Diputados a salto de Mata; sesionarán en sede alterna*". Redacción. 21 de agosto de 2013. <http://bit.ly/1R93dGv> (consultado el 14 de febrero de 2015).

Animal Político. *Por que apoyar a niños inteligentes*. Redacción. <http://bit.ly/1kYl6rk> (consultado el 6 de junio de 2015).

Aristegui, Carmen. *Periodista trata de interpretar a quienes se refería y ella señala: los líderes sindicales al SNTE, Elba Esther Gordillo, PEMEX, Carlos Romero Deschamps; Duopolio televisivo televisa y azteca; narcotráfico y crimen organizado*. <http://bit.ly/1N2tSpi> (consultado el 4 de febrero de 2015).

Aristegui. *La reforma educativa es un "retroceso", afecta a maestros: especialistas en MVS*. 29 de agosto de 2013. <http://bit.ly/1WeQSBZ> / (consultado el 25 de agosto de 2015)

Armenta Mier, A. 2013. *Educación laica para los mexicanos*. <http://bit.ly/1Wd9Ad3> (consultado el 07 de octubre de 2015).

Arteaga Castillo, Belinda y Camargo Arteaga Siddharta. "El surgimiento de la formación de docentes en México como profesión de Estado: Enrique C. Rébsamen y la creación de las primeras Escuelas Normales". *Revista de Inv. Educ.* (2009). <http://bit.ly/1RwuiDu> (consultado el 8 de septiembre de 2015).

Ayala, Carlos. *Prioridades nacionales de las instituciones nacionales de derechos humanos en materia de protección y promoción del derecho a la educación*. 2008. En *Seminario internacional Derecho a la educación y las instituciones nacionales de Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008. (<http://bit.ly/1k3X7fK> consultado el 3 de febrero de 2015).

Aziz Nassif, Alberto, Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Felipe Martínez Rizo, Javier Mendoza Rojas, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Lorenza Villa Lever. *Comunicados OCE sobre Políticas y programas. Debate: Federalismo educativo*. Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., OCE, 2000. <http://bit.ly/1GCd72Q> (consultado el 26 de septiembre de 2015).

Barba, Bonifacio. 2014. *La estructura constitucional de la axiología educativa de México* <http://bit.ly/1Mln7QD> (consultado el 5 de diciembre de 2014).

Barbosa C., E. *La formación docente en el marco de las reformas educativas, retos pendientes*. Secretaría de Educación Pública. <http://bit.ly/1N1Nx8Q> (consultado el 6 de agosto de 2015).

Barbosa C., E. *La formación docente en el marco de las reformas educativas, retos pendientes*. Secretaría de Educación Pública. <http://bit.ly/1kHUeBU> (consultado 6 de mayo 2015).

Bialostosky Barshavsky, S. S.f. *Laicidad en el artículo 3 ° Constitucional, resultado*

Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM. *Constitución*. <http://bit.ly/1KzDEc6> (consultado el 13 de agosto de 2015).

Boletín-020. *Senado aprueba Ley General del Servicio Profesional Docente*. <http://bit.ly/1MOS0ak> (consultado 6 de mayo 2015).

Boletín-021. *Senado aprueba Ley General del Servicio Profesional Docente* <http://bit.ly/1Lx1ARi> (consultado 15 de mayo 2015).

Boletín-0767. Comunicación Senado. Jueves 20 de diciembre de 2012. <http://bit.ly/1Lx1ARi> (consultado el 20 de mayo de 2015).

Boletín-2139. Comunicación Senado. *Aprueba senado de la republica modificaciones a la ley de educación*. <http://bit.ly/1O2XnZq> (consultado el 20 de mayo 2015).

Braslavsky, Cecilia. *XIX Semana Monográfica de la Educación. Educación de calidad para todos: iniciativas iberoamericanas*. Lugar de publicación, Fundación Santillana, 2005. <http://bit.ly/1P0oCIT> (consultado el 20 de octubre de 2014).

Bruns, Barbara y Javier Luque. "Foro Sobre Desarrollo de América. Profesores Excelentes. Cómo Mejorar el Aprendizaje en América Latina y el Caribe". *Grupo del Banco Mundial*, 2014. Latina. <http://bit.ly/1nxEuPx> (consultado el 15 de mayo de 2015).

Calderón, David. *(Mal) Gasto, Estado de la Educación en México 2013*. Mexicanos Primero, 2013. <http://bit.ly/1PNnSCm> (consultado el 26 de agosto de 2015).

- Cámara de Diputados. *Declaración Universal de los Derechos del Niño*, de 20 de noviembre de 1959. <http://bit.ly/1XsHzkq> (consultado el 7 de agosto de 2014).
- Cámara de diputados. 2001. *Exposición de motivos sobre la obligatoriedad de los estudios de la educación preescolar*. <http://bit.ly/1XsHzkq> (consultado el 2 de agosto de 2014).
- Cámara de diputados. 2011. *Exposición de motivos*. <http://bit.ly/1j8oXXR>(consultado el 1 de junio 2011).
- Carlón, V. V. *Historia del normalismo en México*. *Revista de Educación y Cultura AZ*, (2015). <http://bit.ly/1MlqxCP> (consultado el 7 de septiembre de 2015).
- Carpizo, Jorge. "Los Derechos Humanos: Naturaleza Denominación y Características. Cuestiones Constitucionales". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 25. (julio-diciembre de 2011), <http://bit.ly/1JVWFWw> (consultado el 1 de octubre de 2013).
- Caruso y Ruíz. 2008. En Ruiz Muñoz, María Mercedes. "Derecho a la educación: política y configuración discursiva". *Revista mexicana de investigación educativa*, volumen 17, número 52, (2012). <http://bit.ly/1LW6l8s> (consultado el 12 de agosto de 2015).
- Ceja García, Jayro A. S.f. *Trascendencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. <http://bit.ly/1Wdatm1> (consultado el 7 de marzo de 2015).
- Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. <http://bit.ly/1O225GK> (consultado el 1 de septiembre de 2015).
- Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial*. <http://bit.ly/1t06LgJ> (consultado el 14 de octubre 2015).

- Chacón, Ángel Policarpo. *La formación inicial de profesores de educación básica en México*. Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos. Historia. 1944-1982, 2015. <http://bit.ly/1fM4L8H> (consultado el 10 de septiembre de 2015).
- Chuayffet, Emilio. “Informe de avances de la Reforma Educativa detrás de los países Estados Unidos, China, India”. SEP. 16 de marzo de 2015. <http://bit.ly/TCslZ7> (consultado el 3 de junio de 2015).
- CIDH. *Informe N° 17/09*. Admisibilidad. Petición 461-04. Adriana Victoria Plaza Orbe y Daniel Ernesto Plaza Orbe vs Ecuador. 19 de marzo de 2009. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM, 2011. <http://bit.ly/1GC0o01> (consultado el 13 de diciembre del 2014).
- CIDH. *Informe N° 22/06*. Admisibilidad. Petición 278-02. Xavier Alejandro León Vega vs Ecuador. 2 de marzo de 2006. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM, 2011. <http://bit.ly/1GC0o01> (consultado el 13 de diciembre del 2014).
- CIDH. *Informe N° 32/02*. Solución amistosa. Petición 12.046, Mónica Carabantes Galleguillos contra Chile. 12 de marzo de 2002. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas*

internacionales de protección de los derechos humanos. Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM, 2011. <http://works.bepress.com/beatrizramirezhuaroto/15> (consultado el 13 de diciembre del 2014).

CIDH. *Informe N° 39/02*. Admisibilidad. Petición 12.328. Adolescentes en custodia de la Fundación de Bienestar del Menor (FEBEM) vs Brasil. 9 de octubre de 2002. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM, 2011. <http://bit.ly/1GC0o01> (consultado el 13 de diciembre del 2014).

CIDH. *Informe N° 76/08*. Admisibilidad. Petición 1055-06, Paola del Rosario Guzmán Albarracín y familiares vs. Ecuador. 17 de octubre de 2008. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM, 2011. <http://bit.ly/1GC0o01> (consultado el 13 de diciembre del 2014).

CIDH. *Informe N° 80/06*. Admisibilidad. Petición 62-02. Miembros de la Comunidad Indígena de Ananás y otros vs Brasil. 21 de octubre de 2006. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima, Comité

de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM, 2011. <http://bit.ly/1GC0o01> (consultado el 13 de diciembre del 2014).

CIDH. *Informe N° 82/06*. Admisibilidad. Petición 555-01. Comunidades de Alcántara vs Brasil. 21 de octubre de 2006. En Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM, 2011. <http://bit.ly/1GC0o01> (consultado el 13 de diciembre del 2014).

CIDH. *Informe*. Fondo. *Caso 2137*. Testigos de Jehová vs Argentina. 18 de noviembre de 1978. En Cisternas, M.S. “El Derecho a la Educación: Marco Jurídico y Justiciabilidad”. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, Volumen 4. Número 2, (2010). <http://bit.ly/1LQoReY>. (consultado el 12 de enero de 2014).

Cisternas, M.S. “El Derecho a la Educación: Marco Jurídico y Justiciabilidad”. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, volumen 4. Número 2, (2010). <http://bit.ly/1GrRiTS> . (consultado el 12 de enero de 2014).

Colme. México 2015. *Primer Concurso de ingreso al servicio Profesional docente: resultados, retos y prospectivas*. 13 marzo de 2015. <http://bit.ly/1ORladl> (consultado el 3 de junio de 2014).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Aprobada en la novena conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia, 1948. En Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México, Suprema Corte

de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. <http://bit.ly/1jJQ6kJ> (consultado el 10 de junio de 2015).

Comunicado de prensa INEE. México, 20 de enero de 2015. <http://bit.ly/1WdeJSk> (consultado el 18 de septiembre de 2015).

Concurso de oposición para el ciclo escolar 2015-2016. *Perfiles, Parámetro e Indicadores*. 23 de febrero de 2015. <http://bit.ly/1OTGosK> (consultado el 14 de octubre 2015).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, *suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos*. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. En Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. <http://bit.ly/1jJQ6kJ>. (consultado el 10 de junio de 2015).

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por las Naciones Unidas, entrada en vigor el 4 de enero de 1969. En Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos

Humanos, 2012. <http://bit.ly/1jJQ6kJ>. (consultado el 10 de junio de 2015).

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el 14 de diciembre de 1960 (Artículos 1 y 2). En Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. <http://bit.ly/1jJQ6kJ> .(consultado el 10 de junio de 2015).

Convención sobre los Derechos del Niño CDN, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. En Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. <http://bit.ly/1jJQ6kJ> (consultado 15 de junio de 2015).

Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112. <http://bit.ly/1OQenIV> (consultado el 15 de junio de 2015).

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C

- No. 146, numerales 177-178. <http://bit.ly/1OQenIV> (consultado el 15 de junio de 2015).
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, numerales 165, 167 y 176. <http://bit.ly/1OQenIV> (consultado el 15 de junio de 2015).
- Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130. <http://bit.ly/1OQenIV> (consultado el 15 de junio de 2015).
- Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. <http://bit.ly/1OQenIV> (consultado el 15 de junio de 2015).
- De León, Mariana. “Sustituye prueba ENLACE con PLANEA”. *El Universal*. 20 de enero de 2015. <http://eluni.mx/1yl4244> (consultado el 25 de mayo de 2015).
- de septiembre. <http://bit.ly/1R9XzDV> (consultado el 2 de abril de 2015).
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Preámbulo. Naciones Unidas. <http://bit.ly/1jHwnNS> . (consultado el 30 de septiembre de 2015).
- Diario de debates de la cámara de diputados. *Año I. Periodo extraordinario*. 21 de agosto de 2013. <http://cronica.diputados.gob.mx> (consultado el 20 de febrero de 2015).
- Diario de debates de la Cámara de Diputados. *Año I. Primer periodo*. 19 de diciembre de 2012 <http://bit.ly/18Dzn6c> (consultado el 4 de Abril de 2015)

Diario de debates de la Cámara de Diputados. Primer periodo. 19 de diciembre de 2012. www.diputados.gob.mx (consultado el 2 de septiembre de 2015).

Diario de debates del Congreso Constituyente. *Periodo Único, Tomo I, número 12*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 30 de septiembre de 2015).

Diario de debates del congreso. *Segundo periodo extraordinario*. <http://bit.ly/18Dzn6c> (consultado el 3 de agosto de 2014).

Diario de debates del Constituyente 1917. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 15 de julio de 2015).

Diario de debates. 1 de junio de 2011. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de agosto de 2015).

Diario de debates. 10 de octubre de 1934. *Comisión encargada del dictamen de Comisión encargada del dictamen de reforma*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 10 de julio de 2015).

Diario de debates. 12 de diciembre de 1991. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 22 de julio de 2015).

Diario de debates. 17 de diciembre de 1991. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 17 de julio de 2015).

Diario de debates. 2012. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 20 de julio de 2015).

Diario de debates. 24 de diciembre de 1945. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 15 de julio de 2015).

Diario de debates. 26 de diciembre de 1945. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 26 de julio de 2015).

Diario de debates. *Primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año del ejercicio, Año II. Sesión 3.* 1 de septiembre del 2013. <http://bit.ly/18Dzn6c> (consultado el 20 de febrero de 2015).

Diario Oficial de la Federación. “Artículo 1”. *Del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaria de Educación Pública.* 14 de diciembre 1973. <http://bit.ly/1N3JSY5> (consultado el 13 de octubre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. “Artículo 14”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 5 de febrero de 1917. <http://bit.ly/1imezoW> (consultada el 1 de octubre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. “Artículo 3 y 14”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 5 de febrero del 1917. <http://bit.ly/1imezoW> (consultado el 13 de octubre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. “Artículo 52”. *Del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaria de Educación Pública.* 14 de diciembre 1973. <http://bit.ly/1N3JSY5> (consultado el 13 de octubre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. “Artículo 59”. *Ley General del Servicio Profesional Docente.* 11 de septiembre del 2013. <http://bit.ly/1MPgcxy> (consultado el día 14 de octubre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. “Artículo 64”. *Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaria de Educación Pública Publicado.* 14 de diciembre de 1973. <http://bit.ly/1N3JSY5> (consultado el 13 de octubre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 10 de junio de 2011, *Tomo DCXCIII, número 8.* <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 15 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 1934, *Tomo LXXXVII, número 85*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 25 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 19 de Junio de 2014. <http://bit.ly/1LWdsOd> (consultado el 10 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 27 de mayo de 1998. <http://bit.ly/JbNfOj> (consultado el 15 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 28 de Enero de 1992, *Tomo CDLX, número 19. Artículo 3º Constitucional de 1993*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 4 de julio de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 28 de Enero de 1992, *Tomo CDLX, número 19*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 26 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 5 de Febrero de 1917, *4 época, Tomo v, número 30*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 18 de septiembre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 5 de Marzo de 1993, *Tomo CDLXXIV, número 5*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 3 de septiembre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 7 de marzo de 2014. <http://bit.ly/1XsM4LN> (consultado el 5 de junio de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 9 de Febrero de 2012, *Tomo DCCI, número 7*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 19 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la Federación. 9 de Junio de 1980, *Tomo CCCLX, número 25*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 12 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo número 676 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en*

Servicio. 26 de febrero de 2013. Punto Presentación. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 25 de agosto de 2015).

Diario oficial de la Federación. Acuerdo secretarial # 717. *Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*. 7 de marzo de 2014. www.dof.gob.mx (consultado el 2 de abril de 2015).

Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero del 1917. Artículo 3. <http://bit.ly/1ORIGZn> (consultado el 3 de julio de 2015).

Diario Oficial de la Federación. *Decreto de modificación del artículo 73 de la Constitución*. 26 de febrero de 2013. Diario de debates 20 de diciembre del 2012. <http://bit.ly/1XtyAiK> (consultado el 20 de febrero de 2015).

Diario Oficial de la Federación. El 12 de noviembre de 2002, *Tomo DXC, número 2*. <http://www.dof.gob.mx> (consultado el 12 de septiembre de 2015).

Diario Oficial de la Federación. *Tomo CDLXXVIII. Número 9*. <http://bit.ly/1KzCHQZ> (consultado el 5 de agosto de 2015).

Diario oficial de la Federación. Tomo DCCXIII. Número 18. 26 de febrero del 2013. <http://bit.ly/1j8oXXR> (consultado el 26 de febrero de 2015).

Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. 11 de Septiembre de 2013. <http://bit.ly/1j8oXXR> (consultado el 25 de febrero de 2015).

Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXX. Número 8. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 11 de septiembre de 2013. www.dof.gob.mx (consultado el 2 de abril de 2015).

Diario Oficial Federación. *Tomo CCCXXI, número 31*. 14 de diciembre del 1973. <http://bit.ly/1MeV4Mq> (consultada el 13 de octubre de 2015).

Diccionario de la historia de la educación. <http://bit.ly/1PNkrLU> (consultado 20 de agosto de 2014).

Diccionario de la Real Academia de la lengua Español. <http://bit.ly/1P0vmQI> (consultado en agosto de 2015).

Diccionario Jurídico. *Comunidad Jurídica. Reforma Constitucional*. <http://bit.ly/1WdNTii> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Diccionario. *Definición*. <http://bit.ly/1PNtUD9> (consultado el 6 de septiembre de 2015).

Dirección General de Comunicación Social. *Discurso del Lic. Emilio Chuayfet Chemor*. México, 2013. <http://bit.ly/1k51xTp> (consultado el 5 de agosto de 2014) .

Documento base. *Dotación de Equipos de Cómputo portátiles*. México, 2013. <http://bit.ly/1H4E4qF> (consultado el 6 de agosto de 2014).

Döring, Erika y Carmen Evelia, Hernández. *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*. México, Gestión y Estrategia. Departamento de Administración. <http://bit.ly/1XsHaOM> (consultado el 4 de agosto de 2014).

Editorial Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Genaro Lozano. *¿La Perdedora Elba Esther Gordillo?* 18 de diciembre 2012. <http://bit.ly/1Mntblm> consultado el 10 de octubre de 2015).

Educación Publicada. 11 de septiembre de 2013. <http://bit.ly/1S7qQA9> (consultado el 13 de octubre de 2015).

Educación y Cultura. *Pisa: la educación mexicana a examen*. <http://bit.ly/1MemeD8> (consultado el 21 de mayo del 2015)

El sol de México. *Presenta Peña iniciativa de reforma educativa*. Redacción. 11 diciembre del 2012.
<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2803899.htm> (consultado el 10 de septiembre de 2015)

El Universal. 2008. *SNTE: seguirá la herencia de plazas*. 23 de julio.
<http://eluni.mx/1jMeLVM> (consultado el 15 de mayo de 2015).

El Universal. 2013. *Refrenda SNTE su apoyo a nueva ley*. Redacción. 13 de abril.
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/205490.html> (consultado el 5 de mayo de 2015)

El Universal. 2013. *Refrenda SNTE su apoyo a nueva ley*. Redacción. 13 de abril. <http://eluni.mx/1N3aMzb> (consultado el 5 de mayo de 2015).

El Universal. 2013. *SNTE avalara la reforma educativa: Juan Díaz. Nurit Martínez Caraballo*. 28 de febrero. <http://eluni.mx/1S6YJB9> (consultado el 5 de mayo de 2015).

El Universal. *SNTE: seguirá la herencia de plazas*. 23 de julio del 2008.
<http://eluni.mx/1jMeLVM> (consultado el 15 de mayo de 2015).

ENLACE 2013. *Resultados Históricos Nacionales 2006-2013*.
<http://bit.ly/1Lwj5Br> (consultado el 20 de agosto de 2015).

Escuelas de tiempo completo para una educación de calidad. México, 2013. <http://bit.ly/1S6YOEM> (consultado el 5 de agosto de 2014).

Excélsior. 2013. *Celebra la OCDE la reforma educativa de México*. 12 de enero.
<http://bit.ly/1iaU6c9> (consultado el 15 de mayo de 2015).

Excélsior. *Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación*. Redacción. 1 de diciembre de 2012. <http://bit.ly/1PO8ghU> (consultado el 21 de diciembre de 2014).

- Fernández, M. *Las pruebas estandarizadas y el diseño de la política educativa en México*. México, Guanajuato Educado, 2013. <http://bit.ly/1PCtQnc> (consultado el 5 de septiembre de 2015).
- Fernández, Marco Antonio. *La desaparición de ENLACE y los vicios del sistema educativo mexicano*. 24 de agosto de 2014. <http://bit.ly/1Memx0w> (consultado el 3 de septiembre de 2015).
- Ferry. 2001. En Morales García, J. *Significados de Laicidad en alumnos de dos Escuelas Normales*. Puebla, Universidad Iberoamericana, 2001. <http://bit.ly/206JoFP> (consultado el 28 de 07 de 2015).
- Fierro Evans, Cecilia, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons. *Descentralización educativa en México: un recuento analítico*. OCDE, 2009. <http://bit.ly/1GCiGhP> (consultado el 10 de septiembre de 2015).
- Flores Vega, M. & Espejel Mena, J. 2010. Educación laica, fundamentalismo y tolerancia. *Espacios Públicos*, 13: 162-179. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67614336011> (consultado el 12 de agosto de 2015)
- Gaceta Parlamentaria, Numero 3470-V. 13 de marzo de 2012. *Formalmente Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*. <http://bit.ly/1k3YmLP> (consultado el 2 de agosto de 2014).
- Gamboa Montejano, Claudia. *Reforma Constitucional Relativa a los Derechos Humanos y los tratados internacionales*. México, Cámara de Diputados, junio 2012. <http://bit.ly/1PN9xpG> (consultado el 7 de marzo de 2014).
- García Criollo, O. 2014. "La educación pública y gratuita, no existe". *El Oriente, Contenido con rumbo*. <http://bit.ly/1k3YoTR> (consultado el 7 de julio de 2015).

- García Guarneros, S. 2011. "El artículo tercero constitucional en México: Una mirada desde la globalización". *Pálido de luz*. <http://bit.ly/1i88CI4> (consultado el 7 de julio de 2015).
- Gil Antón, Manuel. 2015. "Reforma educativa sí, pero no así". *EL universal*. Opinión 12 de septiembre.
- Gil Antón, Manuel. Reforma educativa sí, pero no así. *El Universal*. 12 de Septiembre del 2015. <http://eluni.mx/PVrqX0> (consultado el 15 de mayo de 2015).
- Gobierno de Coahuila. 24 de septiembre de 1913. *Centenario del plan de Guadalupe. Discurso en el Salón de Cabildo de Hermosillo. Don Venustiano Carranza, jefe de la revolución, pronuncia uno de los discursos más importantes de su vida*. <http://bit.ly/1MlonDd> (consultado 14 de noviembre de 2014).
- Gobierno Federal. Folleto. 2008. *Alianza por la calidad de la educación*. <http://bit.ly/1Ry7mUd> (consultado el 5 de enero de 2015).
- González Chávez, J. 1999. *Artículo 3º. Constitucional Gratuidad de la Educación Superior. Un Enfoque Jurídico. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior*. <http://bit.ly/1H3Sasv> (consultado el 7 de julio de 2015).
- González Guajardo, C. "Palabras del Doctor X. González Guajardo en la presentación de Diagnosticar, exigir y comparar: IDEI 2013". *Mexicanos Primero*, 2014. <http://bit.ly/1OQrX8P> (consultado el 1 de septiembre de 2015).
- González, Claudio X. *#reformaeducativa*. 21 agosto 2013. www.mexicanosprimero.com (consultado el 5 de septiembre de 2015).

González, Claudio X. *Mexicanos primero Esperanza, Escepticismo y Exigencia*.

14 de enero de 2013. www.mexicanosprimero.com (consultado el 2 de marzo

de 2014).

Guerrero, Claudia y Antonio Baranda. 2012. "Va Chuayfett a SEP, rival de

Gordillo". *Grupo Reforma*. 1 de diciembre. www.reforma.com (consultado el 5 de mayo de 2015)

Henry Pena-Ruiz. 2005. *Qu'est-ce que l'école?*, Gallimard, collection Folio-

Essais. En Villa Guzmán, C. 2008. *Valores del laicismo en la educación*.

http://carlosvillaguzman.blogspot.mx/2008_05_01_archive.html

(consultado el 12 de junio de 2015).

Hernández Mejía, S. *De los privilegios y los cambios: Antecedentes históricos*

del Artículo 3° Constitucional. Veracruz, Editorial Instituto de

Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana, Colección

Pedagógica Universitaria, 1994. <http://bit.ly/1WcVjCx> (consultado el de

07 de 2015).

Herrera, Claudia y Alonso Urrutia. 2012. "Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firma el

pacto por México". *La Jornada*. 3 de diciembre.

<http://www.jornada.unam.mx/2012/12/03/politica/002n1pol>

(consultado el 5 de mayo de 2015)

Hevia, R. "El Derecho a la Educación y la Educación en Derechos Humanos en

el contexto Internacional". *Revista Latinoamericana de Inclusión*,

volumen 4, ejemplar 2, (2010). <http://www.rinace> . (consultado el 20 de

marzo de 2015).

- Hopkins, David. *Cada escuela una gran escuela: el potencial del liderazgo sistémico*. Buenos Aires, Santillana, 2008. <http://bit.ly/1R7LbVa> (consultado el 26 de enero de 2015).
- INEE. *Acerca del INEE*. <http://bit.ly/UZ1awW> (consultado el 7 de septiembre de 2014).
- INEE. *Base de datos Excale 00. Ciclo 2012-2011*. <http://bit.ly/1RwyCCA> (consultado el 13 de septiembre de 2015).
- INEE. *Base de datos Excale 03. Ciclo 2009-2010*. <http://bit.ly/1jKjwPD> (consultado el 13 de agosto de 2015).
- INEE. *Base de datos Excale 06. Ciclo 2012-2013*. <http://bit.ly/1PPiJsJ> (consultado el 1 de agosto de 2015).
- INEE. *Base de datos Excale 09. Ciclo 2011-2012*. <http://bit.ly/1GCjpPO> (consultado el 1 de agosto de 2015).
- INEE. *Corpus Excale. Bienvenidos*. <http://bit.ly/1R83Sb8> (consultado el 1 de agosto de 2015).
- INEE. *Informe 2015. Los docentes en México*. 1a edición. México, INEE, 2015. *¿La primera de varias?* 27 de febrero de 2013. <http://bit.ly/1jMfwxW> (consultado el 30 de julio de 2015).
- INEE. *México en Pisa 2012*. Diciembre 03 del 2013. <http://bit.ly/1Nv6Y8i> (consultado el 16 de abril de 2015).
- INEE. *Qué es Pisa*. <http://bit.ly/1S5u2fB> (consultado el 25 de marzo de 2015).
- INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010*. <http://bit.ly/1rTGPsK> (consultado el 1 de agosto de 2015).
- INEGI. *Síntesis metodología conceptual del Censo de Escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial*. <http://bit.ly/1LWgaDB> (consultado el 1 de agosto de 2015).

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, INALI. *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales*. <http://bit.ly/1O25zZO> (consultado el 7 de septiembre de 2015)

L Montalvo, Tania. "México, el Peor de la OCDE en educación". *Animal Político*. Diciembre 3 de 2013. <http://bit.ly/1XsO32u> (consultado el 24 de junio de 2015).

La Jornada. 2013. "*Es parcialmente laboral la reforma educativa*". Redacción. 5 de septiembre. <http://www.jornada.unam.mx/2013/09/05/politica/009n1pol> (consultado el 2 de abril de 2015).

La Jornada. *Discurso del día 2 de diciembre del 2012, en el acto protocolario de la firma del acuerdo* <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/03/politica/002n1pol> (consultado el 9 de octubre de 2014).

La Jornada. *Es parcialmente laboral, la reforma educativa: Chuayffet*. Redacción. 5 de septiembre del 2013. <http://bit.ly/1aP590W> (consultado el 2 de septiembre de 2015).

Latapí, P. "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)". *Revista Interactiva Bancomext*. (s.f.). <http://bit.ly/1O26J7J> (consultado el 9 de septiembre de 2015).

Ley Orgánica 1933. UNAM. <http://bit.ly/1GCbvWK> En "Leyes de Reforma. Un tema Olvidado en el Estudio de las Facultades de derecho". *Ponencia del DR. Máximo Carvajal Contreras*. San Luis Potosí 2010. <http://bit.ly/1pzPLBX> (consultado el 15 de agosto de 2014).

Leyes de Reforma. <http://bit.ly/1P0teIW> así como <http://bit.ly/1pzPLBX> (consultado el 6 de agosto de 2014).

López Quiroz, Florencio. "Declaración del presidente de la Federación de Asociaciones de Padres de Familia". *Periódico el Norte, Nacional*. 19 de febrero del 2013.

Marques Graells, Pere. *Calidad e Innovación educativa en los centros*. Barcelona, Departamento de Pedagogía aplicada, Facultad de Educación, universidad Autónoma de Barcelona, 2002. <http://bit.ly/1O1Ug3V> En Gamboa Montejano, Claudia. *Reforma Constitucional Relativa a los Derechos Humanos y los tratados internacionales*. México, Cámara de Diputados, fecha de elaboración junio del 2012. <http://bit.ly/1PN9xpG> Fecha de (consultado el 7 de marzo de 2014).

Marqués, G. P. *Los Docentes: Funciones, roles, competencias necesarias, formación*. Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2004. <http://bit.ly/1PsQf79> (consultado el 15 de agosto de 2015).

Martínez, Nurit. Inicia promoción anticipada para "niños genio". *El universal*. 27 de febrero de 2012. <http://eluni.mx/1Nv8bwk> (consultado el 25 de septiembre de 2015).

Mc Ginn, Noel, y Street Susan. "La descentralización educacional en América Latina: Política nacional o lucha de facciones". *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*. Washington, D.C, Ediciones La Educación, número 99, (1986). <http://bit.ly/1Nv8siK> (consultado el 20 de agosto de 2015).

McKenzie, Phillip, and Paulo Santiago. *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers. Teachers Matter: Developing and Retaining effective Teachers*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005.

<http://www.oecd.org/edu/school/34990905.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2015).

Melik Özden. *EL derecho a la educación. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*. Suiza, Publicación elaborada por Melik Özden, Director del Programa Derechos Humanos del CETIM y Representante Permanente ante la ONU. <http://bit.ly/1S5f2y6> (consultado el 15 de enero de 2015).

Mensaje del maestro Juan Díaz de la Torre, motivo de fiestas de diciembre 2013. <http://seccion3snte.ning.com/profiles/blogs/mensaje-de-fin-de-ano-2013-maestro-juan-diaz-de-la-torre-presiden> (consultado el 6 de marzo de 2015)

Mexicanos Primero. 2012. *Datos y afirmaciones en ¡De Panzazo!* <http://bit.ly/1MeoYQW> (consultado el 2 de agosto de 2015).

Mexicanos Primero. *Crónica de un desastre en 4 datos*. Redacción. <http://bit.ly/1MO3JGg> (consultado el 8 de septiembre de 2015).

Mexicanos Primero. *Nota sobre la cancelación de ENLACE*. <http://bit.ly/1NedO3Z> (consultado el 6 de septiembre de 2015).

México 500 años de México en documentos. “Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente.” *Discurso de Toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. 1 de diciembre de 1989. <http://bit.ly/1ML6gWv> (consultado el 15 de agosto de 2015).

- México Evalúa. 2011. *10 puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia*. <http://bit.ly/1DWbp4k> (consultado el 10 de septiembre de 2015).
- Meza, Juan N. *Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. <http://bit.ly/1jJQ6kJ> .(consultado el 15 de junio de 2015).
- Morales García, J. *Significados de Laicidad en alumnos de dos Escuelas Normales*. Puebla, Universidad Iberoamericana, 1998. <http://bit.ly/206JoFP> (consultado el de 07 de 2015).
- Naciones Unidas Derechos Humanos. *¿Que son los derechos humanos?* <http://bit.ly/1gCgllG> .(consultado el 20 de septiembre de 2015).
- Navarro, Israel y Fernando Damián. 2013. "Ante cerco de la CNTE analizan diputados sesionar en sede alterna". *Milenio*, Cámara de Diputados. 21 de agosto. <http://bit.ly/1iaVF9X> (consultado el 6 de marzo de 2015).
- Newell García, Roberto. *Reforma Educativa*. 20 de marzo 2013. <http://bit.ly/1jMgjPD> (consultado el 9 de febrero del 2015).
- Nikken, Pedro. *Comunidad Jurídica. El concepto de Derechos Humanos*. Facultad de Derecho, UNAM. <http://bit.ly/1Wd4QUT> (consultado el de septiembre de 2015).
- Nota 1316. *Palacio legislativo 19-12-2012*. Cámara de Diputados. <http://bit.ly/1k5QiKA> (consultado el 6 de marzo de 2015).
- Nota 1220. *Palacio legislativo, 11-12-2012*. <http://bit.ly/1NwYxJD> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 1274. Poder legislativo 17-12-2012. Cámara de Diputados.<http://bit.ly/1NwXBF1> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 1319. Palacio legislativo 19-12-2012. <http://bit.ly/1PQuW01> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 1321. Palacio legislativo 19-12-2012. <http://bit.ly/1S6ZLwW> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 1349. Palacio legislativo 21-12-2012. <http://bit.ly/1klQv70> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 1351. Palacio legislativo 21-12-2012. <http://bit.ly/1GEMmdY> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 3890. Palacio legislativo 14-08-2013. <http://bit.ly/1Gu754t> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 3952. Palacio legislativo 20-08-2013. <http://bit.ly/1jMhfmR> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 4047. Palacio legislativo 01-09-2013. <http://bit.ly/1OSYAmg> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 4059. Palacio legislativo 01-09-2013. <http://bit.ly/1NwYfT5> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 4060. Palacio legislativo 01-09-2013. <http://bit.ly/1KBAAMN> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 4063. Poder legislativo 02-09-2013. <http://bit.ly/207CDDL> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota 4957. Palacio legislativo 01-09-2013. <http://bit.ly/1LxTUOP> (consultado el 6 de marzo de 2015).

Nota técnica. Programa educativo de México 2008. INEE. Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación Jesús M. Jornet Meliá y Eduardo

- Backhoff *Modelo para la determinación de Niveles de Logro y Puntos de Corte de los Exámenes de la Calidad y el Logros Educativos (Excale)*. México, INEE, 2008. <http://bit.ly/1R86upD> (consultado el 15 de agosto de 2015).
- Noticaribe, Fuente Notimex. 2013. *Asume en la madrugada Juan Díaz de la Torre dirigencia del SNTE en sustitución de Elba Esther Gordillo*. 28 de febrero. <http://bit.ly/1R9Zngj> (consultado el 5 de noviembre de 2014).
- Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., OCE. *Compromiso Social por la Calidad de la educación. Panorama de la Educación 2002*. <http://bit.ly/19SOUiG> (consultado el 6 de septiembre de 2015).
- Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., OCE. *Programa Para la Evaluación internacional de Alumnos (PISA) 2012*. <http://eluni.mx/1Nv8bwk> (consultado el 1 de septiembre de 2015).
- OEA. Sylvia Schmelkes. 1994 *HACIA UNA MEJOR CALIDAD*. México, OCDE. <http://bit.ly/1Wd55PC> (consultado el de septiembre de 2015).
- OECD. “Better Policies for Better live”. *Pisa en español*. <http://bit.ly/1atWX5N> (consultado el 25 de marzo de 2015).
- OEI “Organización de Estados Iberoamericanos”. ONU. *Declaracion del Milenio. Objetivos de Desarrollo del Milenio*. México, 2000 <http://bit.ly/1kDpB9v> (consultado el 15 de febrero de 2015).
- Olson, Georgina. 2013. “Peña Nieto promulga las leyes secundarias de la reforma Educativa”. *Excélsior*. 10 de septiembre. <http://bit.ly/1H5ADA8> (consultado el 5 de mayo de 2015).
- ONU. “Preámbulo”. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París, Francia, 1948. <http://bit.ly/1jHwnNS> (consultado el de septiembre de 2015).

- ONU. 2004. "Los derechos económicos, sociales y culturales: El Derecho a la Educación". *Informe presentado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación*. <http://bit.ly/1R7VQza> (consultado el 15 de marzo de 2012).
- Ornelas, Carlos. 2013. "La oportunidad perdida". *Excélsior*. 6 de marzo. <http://bit.ly/1PQQNol> (consultado el 25 de marzo de 2015).
- Ornelas, Carlos. 2013. "Los primeros 100 días". *Excélsior*. 13 de marzo. <http://bit.ly/1kJFp1N> (consultado el 25 de marzo de 2015).
- Ornelas, Carlos. 2013. "Tendencias encontradas". *Excélsior*. 9 de enero. <http://bit.ly/1Lyn4gN> (consultado el 25 de marzo de 2015).
- Ornelas, Carlos. "Reformas en educación: mi posición". *Excélsior*. 8 de enero de 2014. <http://bit.ly/1asfmn6> (consultado el 15 de mayo de 2015).
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 16 de diciembre de 1966. Naciones Unidas Derechos Humanos. <http://bit.ly/1DuBaZA> (consultado el 22 de enero de 2015).
- Pacto por México. *La reforma educativa es una reforma laboral disfrazada*. <http://bit.ly/1kg0yIQ> (consultado el 13 de octubre de 2015).
- Pacto por México*. 2012. *Los 5 acuerdos*. <http://bit.ly/1jZU8wR> (consultado el 7 de agosto de 2014).
- Pacto por México. *Editoriales*. <http://bit.ly/1kg0yIQ> (consultado el 13 de octubre de 2015).
- Pacto por México*. *La Reforma educativa es una reforma laboral disfrazada, FALSO*. <http://bit.ly/1kg0yIQ> (consultado el 2 de abril de 2015).
- Patrinós, H. 2008. *Usando PISA para entender los determinantes del aprendizaje en Nuevo León*. <http://bit.ly/1S5wQcs> (consultado el 10 de septiembre de 2015).

Periódico el Norte, Nacional. 14 de febrero de 2014. <http://bit.ly/18ksXsm> (consultado el 5 de mayo de 2015).

Periódico Reforma. Redacción. “Persiste resistencia por controlar las plazas publicado”. Ramiro Álvarez Retana. *Revista AZ Educación y Cultura*. <http://bit.ly/1S7kXTB> (consultado el 7 de mayo de 2015).

Presidencia. *Segundo informe de Gobierno 2013-2014*. <http://bit.ly/1A1Cdis> (consultado el 5 de septiembre de 2015).

Proceso. *De cada 100 que ingresan a primaria, solo 21 terminan la universidad UANM*. Redacción. 1 de abril de 2013. <http://bit.ly/1Gsjsx4S> (consultado el 29 de septiembre de 2015).

Proceso. *México, con los maestros pero pagados dentro de la OCDE*. 15 de mayo de 2013. <http://www.proceso.com.mx/?p=342097> (consultado el 9 de agosto de 2015).

Profelandia. *Eliminará SEP estímulos económicos a docentes por aprovechamiento escolar*. <http://bit.ly/1R87FFB> (consultado el 10 de agosto de 2015).

Profelandia. *Sustituye INEE a ENLACE y EXCALE por PLANEA*. Redacción. 20 enero de 2015. <http://bit.ly/1KzTTpx> (consultado el 15 de agosto de 2015).

Ramírez Huarito, Beatriz y Brenda Ibette Álvarez Álvarez. *Jurisprudencia sobre el derecho a la educación en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*. Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer–CLADEM, 2011. <http://bit.ly/1GC0o01> (consultado el 27 de agosto de 2015).

Ramírez, Jaime y Rolando Ramos. 2012. “Congreso de Chiapas aprueba reforma educativa”. *El economista*. 27 de diciembre.

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/12/27/congreso-chiapas-aprueba-reforma-educativa> (consultado el 5 de mayo de 2015)

Ramírez, Jaime y Rolando Ramos. 2013. "Juan Díaz toma las riendas del SNTE". *El economista*. 28 febrero. <http://bit.ly/1MfF9xm> (consultado el 30 de julio de 2015).

Ramos, J.L., Moreno, T. y Suárez, A. "Plantea Hacienda reducción de 22% de los programas". *24 Horas*. 1 de julio de 2015. Edición digital. <http://bit.ly/1GNPNbO> (consultado el 15 de octubre de 2015).

Real Academia de la Lengua. www.rae.es

Rebasa, Emilio O. *La evolución constitucional de México 2004*, Primera edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas México. xxv, Constitución Mexicana, 1995. <http://bit.ly/1KzDEc6> (consultado el 10 de agosto de 2014).

Reconoce división interna por la reforma educativa. Redacción. 10 de septiembre de 2013. <http://bit.ly/1RyyBy5> (consultado el 4 mayo de 2015).

Resumen del Sistema educativo Nacional ciclo 2012-2013. <http://bit.ly/1OQuFuQ> (consultado el 21 de agosto de 2015).

Revista de Educación y Cultura AZ, número 91, (marzo 2015). *La escuela Normal. Retos y perspectivas de la Formación docente*. <http://bit.ly/1GCnvrr> (consultado el 8 de Julio de 2015).

Revista Electrónica de Investigación Educativa. Volumen 11, número 1, (2009). *Participación de los padres de alumnos de educación primaria en actividades académicas de sus hijos*. <http://bit.ly/1jMX4oX> (consultado el 15 de octubre de 2015).

- Rhamxy. 2011. *Bloque 4_ La gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la instrucción elemental constituyeron parte esencial del debate educativo del siglo 19*. <http://bit.ly/1Nv1cDu> (consultado el 3 de mayo de 2015).
- Robles de la Rosa, Leticia. "La crisis educativa inicia en normales; sin perfil para dar clases, 60% de egresados". *Excelsior*. 24 de agosto de 2015. <http://bit.ly/1Cze8QL> (consultado el 25 de septiembre de 2015).
- Ruiz Cuéllar, Guadalupe. (2012). *La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente*. REIFOP, N°15, Vol(1), <http://www.aufop>. (consultado el 25 de septiembre de 2015).
- Ruiz Muñoz, María Mercedes. "Derecho a la educación: política y configuración discursiva". *Revista mexicana de investigación educativa*, volumen 17, número 52, (2012). <http://bit.ly/1S5nlok> (consultado el 12 de agosto de 2015).
- Santiago, Isobel McGregor, Deborah Nusche, Pedro Ravela y Diana Toledo. *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación*. México, Editorial Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012. <http://bit.ly/1Ff7h2o>. (consultado el 20 de octubre del 2014).
- Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos. 1994. *Sistema Educativo Nacional de México*. Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola. (et. al.). México, Organización de Estados Iberoamericanos. <http://bit.ly/1opyCEf> (consultado el 2 de agosto de 2014).
- Secretaria de Relaciones Exteriores. *Tratados Internacionales. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*. <http://bit.ly/1FN3sjH> (consultado el 7 de agosto de 2014).

SEP 90 años. *Sistema educativo de los estados unidos Mexicanos. Principales cifras. 2011-2012.* <http://bit.ly/1k48yDY> (consultado el 9 de abril de 2015)

SEP. <http://bit.ly/1MehxZQ> (consultado el 4 de agosto de 2014).

SEP. 1 de marzo de 2013. *Aniversario de la Proclamación de Plan de Ayutla.* <http://bit.ly/1jK8bPC> (consultado el 7 de agosto 2014).

SEP. 2012 Sexto informe de labores. Informe de la secretaría de educación. (consultado el 2 de septiembre de 2015).

SEP. 2013. *Proclamación de leyes de Reforma.* <http://bit.ly/1P0tHe8>; <http://bit.ly/1P0tHul>; <http://bit.ly/1jK8nyk>. (consultado el 14 de agosto de 2014).

SEP. *Antecedentes: ¿Cuál es la problemática a Considerar?* <http://bit.ly/1eUWUWc> (consultado el 15 de septiembre de 2015).

SEP. *Catalogo de Categorías y Tabulador de sueldos y Salarios del Personal Docente de educación básica. 2014.* <http://bit.ly/1MIAArr> (consultado el 1 de septiembre de 2015).

SEP. *Diagnostico Agosto 2014.* <http://bit.ly/1MO5jrJ> (consultado el 3 de septiembre de 2015).

SEP. *Educación Básica Estructura de la prueba.* <http://bit.ly/1kGRDbf>
Recuperado en 23 de mayo del 2015. (consultado el 23 de mayo de 2015).

SEP. *Escolarizada.* <http://bit.ly/1jKqFj0> (consultado el 5 de septiembre de 2015).

SEP. *Estadística educativa.* <http://bit.ly/1OQvfsz> (consultado el 7 de septiembre de 2015).

SEP. *Estímulos a la calidad Docente. Estímulos para mejorar.* <http://bit.ly/1MogrRB> (consultado el 15 de octubre de 2015).

SEP. *Normateca* <http://bit.ly/1k495Ws>(consultado el 8 de septiembre de 2015).

- SEP. *Planeación. Quienes-somos*. <http://bit.ly/1N1UeI1> (consultado el 9 de septiembre de 2015).
- SEP. Principales cifras Secretaria de educación Pública. 2013-1014. <http://bit.ly/1GUmLvm> (consultado el 19 de septiembre de 2015)
- SEP. *Programa de Estímulos*. <http://bit.ly/1O43tbT> (consultado el 2 de septiembre de 2015).
- SEP. *Programas Estratégicos*. <http://bit.ly/1LWk8Mu> (consultado el 15 de septiembre de 2015).
- SEP. *Secretaria de Educación Pública. Alianza Breve*. <http://www.sep.gob.mx> (consultado el 10 de septiembre de 2015).
- SEP. *Secretaria de Educación Pública. Programa de Carrera Magisterial*. http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Lineamientos_Generales_de_Carrera_Magisterial#.U_1N8EueeQM (consultado el 15 de septiembre de 2015).
- SEP. *Subsecretaria de Educación Básica, Consejos Escolares*. <http://bit.ly/206OmT4> (consultado el 20 de septiembre de 2015).
- SEP. *Subsecretaria de Educación Superior*. RVOE. <http://bit.ly/1O29GVP> (consultado el 21 de septiembre de 2015).
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE. *La formación docente en México, 1822-2012*. <http://www.snte.org.mx/assets/LaFormaciondocenteenMexico18222012.pdf> (consultado el 25 de septiembre de 2015)
- Sol de San Luis, INEE; la culpa es de la SEP, 22 de diciembre de 2013. <http://bit.ly/1dryuGh> (consultado el 8 de agosto del 2014).

Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN. *Sesión del Pleno de Ministros del 9 de julio de 2015*. www.scjn.gob.mx (consultado el 13 de octubre de 2015).

Torres, Rosa María. 2006. "Derecho a la Educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela". *Ponencia presentada en el Simposio "Ciutat.edu: Nuevos retos, nuevos compromisos". Organizado por la Diputación de Barcelona*. Barcelona, OEI.
<http://www.observatorio.org/colaboraciones/2007/6DerechoEducacion-RosaMaTorres010107.pdf> (consultado el 3 de mayo de 2015.)

UNAM. *100 años de su fundación*. <http://bit.ly/1XsJipU> (consultado el 25 de septiembre de 2015).

UNAM. 2015. *Escuelas normales*. Publicaciones digitales, D.G.S.C.A.
<http://bit.ly/1LRrYmW> (consultado el 15 de septiembre de 2015).

UNESCO. "Educación para Todos: el imperativo de la calidad". *Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo*. París, Francia, Ediciones UNESCO, 2005. <http://bit.ly/1i854iJ> (consultado el 10 de febrero de 2015).

UNESCO. *El derecho Humano a la Educación. Compromisos Adquiridos por los Gobiernos para asegurar el derecho Humano a la Educación, Agenda 21, capítulo 36 párrafo 3; Capítulo 3, párrafo 2 y capítulo 24, párrafo 3*.
<http://bit.ly/1v78O6z> (consultado el 20 de febrero de 2015).

UNESCO. *Formación de docentes*. Recuperado el 14 de mayo del 2015, sacado de <http://bit.ly/1k4W9jb> (consultado el 14 de mayo de 2015).

UNESCO. *Recomendación relativa a la Condición del personal Docente*. 1966.
<http://bit.ly/1R7SBrg> (consultado el 20 de febrero de 2015).

- Vázquez Zoraida, Josefina. En "La modernización Educativa". *Revista Historia Mexicana*, México, volumen 46, tomo 4, (1997). <http://bit.ly/1O2URIQ> (consultado el 15 de agosto de 2014).
- Velázquez, Víctor Manuel "La evaluación como recurso para elevar la calidad de la educación en México". *Revista Iberoamericana de la Educación*. Número 10, (1996) <http://bit.ly/1PNiejP> (consultado el 20 de enero de 2015).
- Vidal, Rafael. 2009. *¿Enlace, Exani, Excale o Pisa*. CENEVAL. 21 de agosto de 2015. <http://bit.ly/1GtaAs6> (consultado el 18 de septiembre de 2015).
- Villa Guzmán, C. 2008. *Valores del laicismo en la educación*. <http://bit.ly/1Gcb6n7> (consultado el 12 de junio de 2015).
- Villa Guzmán, C. 2008. *Valores del laicismo en la educación*. <http://bit.ly/1Gcb6n7> (consultado el 7 de agosto de 2015).
- Viramontes A., E. 2004. "Debate: El normalismo en México: un breve recorrido histórico". *Observatorio Ciudadano de la Educación*. <http://bit.ly/1S6ip88> (consultado el 15 de septiembre de 2015).
- Zavala, José Félix. 2010. *El oficio de historiar*. <http://bit.ly/1LW9epU> (consultado el 8 de agosto del 2014).
- Zepeda, Gil Raúl. "La reforma educativa ausente: las normales en México". *Animal Político*. <http://bit.ly/1LRte9R> (consultado el 6 de agosto de 2015).
- Zócalo. Saltillo. *CNTE impide de nuevo el examen de oposición*. Redacción. 20 de Julio de 2014. <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/cnte-impide-de-nuevo-el-examen-de-oposicion-1405865005> (consultado el 13 de octubre 2015)

Zorrilla Fierro, Margarita. "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica en México: retos, tensiones y perspectivas". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, volumen 4, número 2. <http://bit.ly/207e4Xn> (consultado el 26 de septiembre de 2015).

NORMATIVA MEXICANA

Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo

Acuerdo número 24/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2015. DOF 27 de diciembre de 2014. <http://bit.ly/JbNfOj> (consultado el 25 de agosto de 2015),

Acuerdo número 243 por el que se establecen las bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. DOF 27 de mayo de 1998. <http://bit.ly/JbNfOj> (consultado el 9 de agosto de 2015).

Acuerdo número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior. DOF 16 de junio de 2008. <http://bit.ly/JbNfOj> (consultado el 19 de septiembre 2015).

Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. DOF.19 de agosto de 2011<http://bit.ly/JbNfOj> (consultado el 15 de agosto de 2015).

Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de

Participación Social en la Educación. DOF 7 de marzo 2014
<http://bit.ly/1XsM4LN> (consultado el 2 de julio de 2015).

Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2015. DOF 24 de diciembre de 2014. <http://bit.ly/JbNfOj> (consultado el 2 de septiembre 2015).

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. México. DOF. 5 de Febrero de 1917 <http://bit.ly/1imezoW> (consultado el 2 de agosto de 2014).

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018. DOF. 30 de abril de 2014. <http://bit.ly/1WdeR4n> (consultado el 2 de agosto de 2014).

Diario Oficial de la Federación. *Ley Orgánica de la administración Pública Federal.* 29 de Diciembre del 1976.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación Publicada. DOF 11 de septiembre de 2013. <http://bit.ly/1ibK2Qg> (consultado el 13 de octubre de 2015)

Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. DOF 30 de marzo de 2006. <http://bit.ly/JbNfOj> (consultado el 15 de agosto de 2015).

Ley Federal del Trabajo. DOF 1 de abril 1970. <http://bit.ly/JbNfOj> (consultado el 15 de agosto de 2015).

Ley General de Educación. DOF 13 de julio de 1993. <http://bit.ly/1imezoW> (consultado el 4 de agosto de 2014).

Ley General del Servicio Profesional Docente. DOF 11 de septiembre de 2013.

www.dof.gob.mx (consultado el 2 de abril de 2015).

LINEE-01-2014. Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. 15 de mayo de 2014. www.servicioprofesionaldocente.gob.mx. (consultado el 13 de octubre de 2015).

LINEE-03-2015, *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso al término de su primer año escolar en Educación Básica y Media Superior*. DOF 30 de marzo de 2015. <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente/513-reforma-educativa/1696-lineamientos-2014> (consultado el 6 de marzo de 2015)

REGLAMENTO de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la SECRETARIA de Educación Pública. DOF 14 de diciembre del 1973. <http://bit.ly/1MeV4Mq> (consultado el 20 de febrero de 2015)

JURISPRUDENCIA

Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 1a. CLXVIII/2015 (10a.), Libro 18, Tomo I, Mayo de 2015. <http://bit.ly/1LV0no4> (consultado el 12 de Octubre del 2015).

Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 1a. CLXIX/2015 (10a.), Libro 18, Tomo I, Mayo de 2015. <http://bit.ly/1LV0no4> (consultado el 12 de Octubre del 2015).

Tesis Aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 1.4º. A. 20K (10), Tomo II. 1 de diciembre de 2013.

Tesis Aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P. XV/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 1a./J. 44/2014 (10a.), Libro 7, Tomo I, Junio de 2014. <http://bit.ly/1LV0no4> (consultado el 12 de Octubre del 2015).

Tesis Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, 1a./J. 29/2015 (10a.), Libro 17, Tomo I, Abril de 2015. <http://bit.ly/1LV0no4> (consultado el 12 de Octubre del 2015).

Tesis Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, P./J. 20/2014 (10a.), Libro 5, Tomo I, Abril de 2014. <http://bit.ly/1LV0no4> (consultado el 12 de Octubre del 2015).

Tesis Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 1a./J. 25/2012 (9a.), Libro XV, Tomo 1, Diciembre de 2012. <http://bitly/1LV0no4> (consultado el 12 de Octubre del 2015).

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P./J. 2/97, Tomo V, enero de 1997. <http://bit.ly/1LV0no4> (consultado el 12 de Octubre del 2015).

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 30/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, P./J. 31/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época,
P./J. 32/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época,
P./J. 33/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época,
P./J. 34/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época,
P./J. 35/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época,
P./J. 36/2015 (10a.). 25 de septiembre de 2015.

Tesis Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación, Decima Época,
P./J. 37/2015 (10^a.). 25 de septiembre de 2015.